CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JACOBS

presentate il 22 gennaio 1998 *

1. La questione sostanziale sottoposta alla Corte nella presente causa dall'Østre Landsret (Tribunale competente per la parte orientale della Danimarca) è se un rotolo di tabacco contenuto in un involucro di cellulosa porosa che il cliente trasforma in sigaretta inserendolo in un involucro di carta cilindrico, venduto separatamente, costituisca una sigaretta o tabacco da fumo ai sensi delle norme comunitarie sui diritti d'accisa.

Norme comunitarie e norme nazionali

2. La direttiva del Consiglio 72/464/CEE [1] (in prosieguo: la «prima direttiva») stabiliva i principi generali per l'armonizzazione della struttura dei diritti d'accisa sul tabacco manifatturato. L'art. 3, n. 1, della direttiva definiva tabacchi manifatturati:

«(a) le sigarette

(b) i sigari e i sigaretti

(c) il tabacco da fumo

(d) il tabacco da fiuto

(e) il tabacco da masticare».

3. La direttiva del Consiglio 79/32/CEE [2] («la seconda direttiva» o «la direttiva») definiva le varie categorie di tabacco manifatturato. L'art. 3, n. 1, della direttiva, nella versione in vigore al momento dei fatti sui quali verte la causa principale, stabiliva:

«Sono considerati sigarette i rotoli di tabacco che possono essere fumati tali e quali e che non sono sigari o sigaretti a norma dell'articolo 2».

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, 72/464/CEE, relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi manifatturati (GU L 303 del 31 dicembre 1972, pag. 3).

2 — Seconda direttiva del Consiglio relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati (GU 1979 L 10, pag. 8).

4. Il tabacco da fumo era definito all'art. 4, n. 1, come segue:

«Il tabacco trinciato o in altro modo frazionato, filato o compresso in tavolette, che può essere fumato senza successiva trasformazione industriale».

5. La prima e la seconda direttiva furono poi modificate dalla direttiva del Consiglio 92/78/CEE [3]. L'art. 2, n. 3, dell'ultima direttiva sostituiva l'art. 3, n. 1, della seconda direttiva con le seguenti disposizioni:

«1. Sono considerati come sigarette:

(a) i rotoli di tabacco che possono essere fumati tali e quali e che non sono sigari o sigaretti ai sensi dell'articolo 2;

(b) i rotoli di tabacco che, previa una semplice manipolazione non industriale, sono inseriti in tubi per sigarette;

(c) i rotoli di tabacco che, previa una semplice manipolazione non industriale, sono arrotolati in fogli di carta per sigarette».

6. Più recentemente, la prima e la seconda direttiva — alle quali sono stati apportati ulteriori emendamenti che ora non ci interessano — sono state fuse in un testo unico mediante la direttiva del Consiglio 95/59/CE [4].

7. Le norme danesi in vigore durante il periodo che ci interessa erano contenute nella legge n. 614 del 1988 relativa alle tasse sul tabacco, nella versione modificata dalla legge n. 825 del 1989. Il n. 1 della legge fissava le aliquote di imposta per sigarette, carta da sigarette, tabacco da fumo, tabacco da masticare e tabacco da fiuto. L'aliquota dell'imposta sulle sigarette ammontava a 60,68 øre il pezzo, più il 21,22% del prezzo al dettaglio indicato sull'imballaggio. Si faceva distinzione tra il tabacco trinciato fine e quello trinciato forte; il primo era gravato da un'imposta notevolmente superiore, di DKR 531 00 per kg. La carta per sigarette era tassata a 2 øre il foglietto. Sebbene la legge non contenesse essa stessa definizioni dei vari prodotti di tabacco, il suo art. 33 autorizzava il ministero delle Finanze a emanare le norme di esecuzione necessarie, comprese norme che provvedessero a definire i prodotti di tabacco conformemente a quanto disposto dalla disciplina comunitaria. Nel

3 — Direttiva del Consiglio 19 ottobre 1992, 92/78/CEE, che modifica le direttive 72/464/CEE e 79/32/CEE relative alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati (GU 1992 L 316, pag. 5).

4 — Direttiva del Consiglio 27 novembre 1995, 95/59/CE, relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati (GU 1995 L 291, pag. 40).

periodo che ci interessa non erano ancora state redatte definizioni in forza di questa disposizione. È comunque pacifico tra le parti nella causa principale che le definizioni dei prodotti di tabacco contenute nella seconda direttiva si applicano direttamente nell'ordinamento danese.

I fatti e le questioni del giudice nazionale

8. L'attrice nella causa principale, la Brinkmann Tabakfabriken GmbH (in prosieguo: la «Brinkmann»), è una società tedesca che manifattura e vende tabacchi. Nel 1988 otteneva una licenza esclusiva per fabbricare e vendere in Danimarca ed altri paesi un prodotto detto «Westpoint», costituito da un pacchetto che contiene 25 g di tabacco da fumo trinciato fine suddiviso in 30 rotoli confezionati industrialmente ed avvolti in cellulosa porosa. Ogni rotolo di tabacco è lungo 68,6 mm e consiste di circa 833 mg di tabacco trinciato fine. I rotoli di tabacco non possono venire fumati accendendoli semplicemente, ma devono previamente venir ricoperti da un involucro di carta per sigarette. La Brinkmann vende separatamente tubetti di carta ad hoc nei quali viene inserito il rotolo di tabacco Westpoint. Il prodotto può anche venir arrotolato in normali cartine da sigarette.

9. Nell'aprile 1989, su richiesta del distributore danese della Brinkmann, un'autorità doganale distrettuale danese dichiarava che il Westpoint era imponibile come tabacco da fumo trinciato fine. Nello stesso anno, ma ad una data ulteriore, un concorrente della Brinkmann conseguiva da un'altra autorità distrettuale un provvedimento identico, che veniva, su ricorso, confermato dalla Told- og Skattestyrelse (ente competente per dazi doganali e accise), ma successivamente annullato, su ulteriore impugnazione, dalla Momsnævn (Ufficio IVA), massima autorità amministrativa danese in materia fiscale. Con pronuncia del 14 maggio 1990, confermata da un'ulteriore decisione del 23 ottobre 1990, questo ufficio disponeva che si doveva applicare al Westpoint l'aliquota prevista per le sigarette, superiore a quella fissata per il tabacco da fumo.

10. Il 2 aprile 1990, poco prima della pronuncia del 14 maggio 1990, la Brinkmann lanciava il Westpoint sul mercato danese. Quattro giorni dopo, il 6 aprile 1990, il distributore danese della Brinkmann veniva informato dall'Ufficio IVA del procedimento pendente dinanzi alla stessa autorità. Intervenuta all'udienza dinanzi all'Ufficio, il 1° maggio 1990, la Brinkmann chiedeva all'Ufficio stesso, di sospendere l'esecuzione di un'eventuale pronuncia a lei sfavorevole così da consentirle di limitare i danni qualora tale pronuncia dovesse poi risultare incompatibile con una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. L'istanza della Brinkmann veniva respinta dall'Ufficio con decisione 14 maggio 1990 e, nonostante fosse reiterata in una nuova udienza, veniva ancora respinta dall'Ufficio con pronuncia del 23 ottobre 1990.

11. La Brinkmann portava la causa dinanzi al giudice a quo con atto dell'8 gennaio 1991, sostenendo che il ministero danese delle Finanze doveva classificare il Westpoint come tabacco da fumo. Sosteneva inoltre che, giacché l'effetto combinato dell'aliquota più elevata sui rotoli di tabacco e della tassa dovuta sulla carta per sigarette e sui tubi aveva cacciato il Westpoint dal mercato danese, le spettava un risarcimento per tutti i danni subiti.

12. Tenute presenti queste circostanze il giudice nazionale chiede alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

«1. Se le definizioni di cui alla seconda direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978 relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati (79/32/CEE), nella versione del 14 maggio 1990, vadano interpretate nel senso che un prodotto dalle seguenti caratteristiche deve essere classificato come sigarette ovvero come tabacco da fumo:

— un pacchetto contenente 25 g di tabacco da fumo trinciato fine suddiviso in 30 rotoli di tabacco prodotti industrialmente, ciascuno delle stesse dimensioni, consistenza e omogeneità;

— ogni rotolo di tabacco è lungo 68,6 mm e consiste in 833 mg di tabacco da fumo trinciato fine avvolto in un involucro di cellulosa e compresso in una tavoletta sottile.

— l'involucro è così poroso da non consentire che il rotolo di tabacco venga fumato tale e quale senza previo inserimento in un tubetto di carta da sigarette ovvero senza previo avvolgimento in carta da sigarette ordinaria, operazioni che in ambedue i casi possono essere effettuate senza l'ausilio di utensili.

Qualora la questione numero 1 vada risolta nel senso che si tratta di tabacco da fumo, si chiede alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulle seguenti questioni:

2. Se in forza della normativa comunitaria un'impresa abbia diritto al risarcimento di qualunque danno subito in conseguenza di una trasgressione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro consistente nel fatto che l'autorità competente in ultima istanza a decidere sulla categoria di imposte

cui va ascritto un tabacco manifatturato abbia emanato un provvedimento in contrasto con l'art. 3, n. 1, della direttiva 79/32/CEE, ed in tal caso a quali condizioni sia subordinata la responsabilità.

4. Se per la soluzione della questione 2 rilevi il fatto che sia stata negata la sospensione dell'esecuzione del provvedimento dell'autorità come richiesto dall'attrice al fine di limitare le proprie perdite».

3. (a) Se le definizioni di tabacchi manifatturati contenute nella direttiva 79/32/CEE siano correttamente attuate in uno Stato membro, quando il ministero delle Finanze sia autorizzato per legge ad emanare disposizioni sulle definizioni di tabacchi manifatturati conformemente alla norme emanate dalla Comunità europea, qualora non siano state emanate norme giuridiche in conformità della legge.

Questione 1

13. La Brinkmann sostiene che il Westpoint doveva classificarsi come tabacco da fumo ai sensi della seconda direttiva nella versione originale. Il ministero danese delle Finanze, il governo finlandese e la Commissione ritengono che dovesse classificarsi come sigaretta.

In caso di soluzione negativa della questione 3. a., si chiede alla Corte di giustizia di risolvere le seguenti questioni:

14. Condivido la tesi della Brinkmann, secondo cui il Westpoint doveva venire classificato come tabacco da fumo. Questa conclusione è corroborata dalla lettera e dalle finalità della direttiva.

3. (b) Se per la soluzione della questione 2 sia rilevante che le definizioni contenute nella direttiva sul tabacco non siano state recepite in uno Stato membro qualora nel provvedimento dell'autorità nazionale si faccia rinvio alle dette definizioni e le parti nella causa pendente dinanzi al giudice a quo concordino sul fatto che le definizioni della direttiva sono di immediata applicazione.

15. Quanto alla lettera della norma, è vero che la seconda direttiva non contiene alcuna definizione specifica di un prodotto come il Westpoint. Ciononostante mi pare che il prodotto corrisponda meglio alla definizione

di tabacco da fumo. La definizione di sigarette è molto precisa e comprende tre caratteristiche: (a) deve trattarsi di rotoli di tabacco; (b) deve essere possibile fumarli nello «stato in cui sono»; e (c) non devono essere sigari o sigaretti. È pacifico che il Westpoint non presenta la seconda caratteristica.

16. Il tabacco da fumo d'altro canto si definisce come «tabacco trinciato o in altro modo frazionato, filato o compresso in tavolette, che può essere fumato senza ulteriore lavorazione industriale». Il Westpoint ha queste caratteristiche. È stato trinciato è può venir fumato senza ulteriore lavorazione industriale. Ciò è evidente nonostante il fatto che presenti l'ulteriore caratteristica di essere avviluppato in cellulosa porosa, caratteristica che non lo fa rientrare nella definizione di sigaretta.

17. Non mi convince l'argomento svolto dal ministero danese e dal governo finlandese, secondo cui i sigari devono talvolta venire tranciati prima di venir fumati e sotto questo aspetto non possono venir fumati nello «stato in cui si trovano». Ciò che si intende dire con l'espressione nello «stato in cui si trovano» è che il prodotto dev'essere finito. Un sigaro, anche se deve venire tranciato, è un prodotto finito. Non richiede la combinazione di due prodotti venduti separatamente.

18. L'orientamento di cui sopra è corroborato dall'art. 3, n. 1, della direttiva, nella versione modificata dalla direttiva 92/78. Detta disposizione contiene tre separate definizioni di una sigaretta: «i rotoli di tabacco che possono essere fumati tali e quali» [lett. a)]; «i rotoli di tabacco che, previa una semplice manipolazione non industriale, sono inseriti in tubi per sigarette» ([lett. b)]; e «i rotoli di tabacco che, previa una semplice manipolazione non industriale, sono arrotolati in fogli di carta per sigarette» [lett. c)]. Questa formulazione è incompatibile con l'orientamento secondo cui la direttiva 92/78 si è limitata a chiarire, piuttosto che ad ampliare, la definizione di sigaretta. La lett. a), la disposizione originale, rimane immutata. Il Westpoint non viene classificato come sigaretta in forza di detta disposizione, ma in forza delle nuove definizioni autonome di cui alle lett. b) e c).

19. Per di più, la disposizione transitoria di cui all'art. 3, n. 1, che consente alla Germania di continuare a tassare i rotoli di tabacco di cui alla lett. b) come tabacco da fumo trinciato fine, può corroborare l'idea che il Westpoint esuli dalla definizione originale. Quanto meno dimostra che il Consiglio ha riconosciuto che la disposizione originale si prestava sufficientemente a questa interpretazione per giustificare una disposizione transitoria riguardante uno Stato membro nel quale una manifattura ivi ubicata aveva impostato la sua attività secondo questa interpretazione.

20. La conclusione che il Westpoint non rispondeva alla definizione di sigaretta ai sensi della direttiva nella sua versione originale è per di più corroborata dall'esposizione

fatta dal giudice nazionale nel provvedimento di rinvio circa la legislazione emanata dalle autorità nazionali. Emerge che il prodotto è stato classificato come tabacco da fumo in Germania, nel Regno Unito e, dopo un ricorso, nei Paesi Bassi. Inoltre, è stato anche classificato in questo modo in Danimarca da due uffici doganali regionali e dall'autorità in materia di dogane ed accise; solo l'ufficio nazionale danese dell'IVA si è orientato in modo diverso.

21. Considerando ora le finalità della normativa, non mi pare che questa fornisca punti di riferimento capitali. Come osserva il ministero danese, la normativa cerca di impedire distorsioni della concorrenza tra le varie categorie di tabacco che rientrano nello stesso gruppo: vedi il quinto 'considerando' nel preambolo della prima direttiva. Lumi sui principi cui si ispira la direttiva possono essere tratti dal memorandum esplicativo allegato alla proposta della Commissione per una seconda direttiva, ricordato nelle osservazioni del ministero danese. La Commissione ha ritenuto che l'inclusione di tutto il tabacco da fumo in un solo gruppo si giustificava con il fatto che, secondo la Commissione, tutto questo tipo di tabacco, anche quello trinciato fine, poteva venir fumato in una pipa. La Commissione temeva tuttavia che, dal momento che il tabacco trinciato fine poteva anche venir usato dai consumatori per confezionare sigarette, ne potesse derivare una distorsione della concorrenza tra il tabacco da fumo trinciato fine e le sigarette. Proponeva di studiare ulteriormente la situazione. In seguito l'art. 1, n. 2, della direttiva 92/78 ha modificato le classi di tabacco manifatturato di cui all'art. 3 della prima direttiva facendo una distinzione tra il «tabacco trinciato a taglio fino» da usarsi per arrotolare sigarette e gli «altri tabacchi da fumo». Il primo è definito nel nuovo art. 4 a) della seconda direttiva introdotto dall'art. 2, n. 4, della direttiva 92/78.

22. Alla luce di quanto precede è evidente che la radice del problema sta qui nel fatto che una minore tassazione del tabacco da fumo rispetto alle sigarette potrebbe creare una distorsione della concorrenza. I due prodotti sono largamente in competizione tra di loro. È forse per questa ragione che la Danimarca grava di una tassa le cartine per sigarette in quanto tali e i tubetti di carta per sigarette come quelli venduti dalla Brinkmann. Una tassa di questo genere, fissata ad un livello adeguato, sarebbe probabilmente in grado di eliminare il vantaggio costituito dall'aliquota inferiore della tassa sul tabacco trinciato fine usato per confezionare sigarette.

23. Inevitabilmente, quindi, il Westpoint è potenzialmente in concorrenza tanto con le sigarette finite quanto con il tabacco da fumo trinciato fine (che può venir usato per arrotolare sigarette manualmente oppure usando uno degli strumenti ad hoc disponibili sul mercato). È possibile che il metodo di confezione leggermente più agevole del Westpoint possa attirare alcuni consumatori che normalmente preferirebbero avvalersi del prodotto finito e non soccomberebbero altrimenti alla tentazione di arrotolare le loro sigarette nonostante la maggiore economicità di questo metodo. Sotto questo aspetto il tassare il Westpoint come tabacco da fumo potrebbe acuire la distorsione potenziale

della concorrenza tra le sigarette e il tabacco da fumo trinciato fine. Non si può comunque sapere se e quanti fumatori che normalmente si avvalgono di sigarette finite verrebbero attratti dal prodotto Westpoint. L'operazione di confezionare la sigaretta potrebbe essere ritenuta poco elegante in vari ambienti sociali. Per di più, il grado di manipolazione e di abilità ancora necessari e lo svantaggio derivante dal fatto che il prodotto sia contenuto in due scatole diverse appaiono ostacoli non indifferenti, capaci di smorzare l'interesse di molti fumatori.

24. La concorrenza con il tabacco da fumo trinciato fine sembra altrettanto, se non ancor più, probabile. Per alcuni fumatori il confezionare personalmente le proprie sigarette può essere legato a fattori indipendenti dal prezzo, ad es. a motivi di immagine, il che potrebbe sminuire l'interesse per il prodotto Westpoint (pur se il Westpoint, come il tabacco sciolto, può venir arrotolato in cartine da sigarette). Tuttavia, per i fumatori che arrotolano le sigarette soprattutto per motivi di risparmio, il Westpoint potrebbe probabilmente costituire un'attrattiva (a condizione che il prezzo del prodotto possa concorrere con quello delle sigarette arrotolate dal fumatore). Infatti le caratteristiche del Westpoint ricordate nel brevetto danese lasciano intendere che questo avrebbe dovuto far concorrenza in primo luogo al tabacco da fumo per arrotolare le sigarette:

«— *esatto dosaggio previo del tabacco in sede di produzione industriale;*

— gusto sempre inalterato;

— qualità costanti della fumata (durata e tiraggio sempre identici);

— contenuto predeterminato e uniforme di sostanze nocive in relazione ad un determinato tubo in carta per sigarette;

— estrema facilità di confezione di una sigaretta che può essere direttamente paragonata ad una sigaretta di produzione industriale;

— assenza, intorno al tabacco, di involucro cilindrico da gettare;

— imposizione fiscale più favorevole rispetto alle sigarette preparate industrialmente».

Il solo vantaggio che presenta il Westpoint rispetto alle sigarette, vale a dire esser

soggetto ad una tassa di aliquota inferiore, è uguale a quello offerto dal tabacco da fumo trinciato fine.

25. Vero è, come sottolinea la Commissione, che le caratteristiche del Westpoint fanno sì che esso somigli di più ad una sigaretta prodotta industrialmente. Sotto questo aspetto esso risponde meglio alle esigenze soddisfatte da una sigaretta di produzione industriale. Tuttavia si potrebbe obiettare che il Westpoint non presenta la caratteristica precipua di una sigaretta prodotta industrialmente, in quanto non può essere fumato immediatamente. In realtà se l'assoggettamento ad un onere fiscale superiore portasse il prezzo del Westpoint allo stesso livello di quello delle sigarette, lo svantaggio di cui s'è detto dissuaderebbe probabilmente dal comprare tale prodotto qualsiasi consumatore che non avesse una particolare passione per il suo gusto peculiare. Tassare il Westpoint come una sigaretta allorché fanno difetto le caratteristiche specifiche di questo prodotto equivarrebbe a paralizzarne la concorrenzialità. D'altro canto, tassare il prodotto come tabacco da fumo gli consentirebbe di competere a parità di condizioni fiscali col tabacco trinciato fine per sigarette da arrotolare, dato che i suoi particolari vantaggi rispetto a questo tipo di tabacco verrebbero apprezzati da alcuni, ma certamente non da tutti i fumatori abituati ad arrotolare le loro sigarette. In altre parole, la classificazione come tabacco da fumo potrebbe in definitiva causare una minore distorsione della concorrenza.

26. Di conseguenza, pur non potendosi certamente ritenere erroneo od irragionevole l'orientamento seguito dal Consiglio, allorché ha modificato la direttiva, in quanto, a suo parere, il Westpoint era in concorrenza abbastanza stretta con le sigarette per essere classificato come tale, non mi pare che argomenti conclusivi possano venir tratti dagli scopi della direttiva al fine di interpretare il provvedimento originale. Per analoghe ragioni, il richiamo del ministero danese ai principi sanciti dalla Corte nel contesto dell'art. 95 del Trattato non ci è di maggiore aiuto. Come osserva il governo danese, nella causa Commissione/Danimarca [5] la Corte, richiamandosi alla sentenza Rewe [6], ha dichiarato che, per stabilire se i prodotti sono simili sotto il profilo del divieto sancito dal n. 1 dell'art. 95, si deve constatare «se presentino proprietà analoghe e rispondano alle stesse esigenze dei consumatori». Come ho già osservato, si può almeno sostenere che, sotto questo aspetto, il Westpoint è più simile al tabacco da fumo trinciato fine che alle sigarette in quanto gli fa difetto la caratteristica fondamentale della sigaretta come definita nella legislazione, cioè di essere pronto all'uso e sotto questo aspetto non risponde alle stesse esigenze di una sigaretta prodotta industrialmente.

27. Concludo quindi osservando che, a norma della seconda direttiva nella versione originale, un prodotto come il Westpoint doveva classificarsi come tabacco da fumo ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva.

5 — Causa 106/84 (Racc. 1986, pag. 833).

6 — Causa 45/75, Rewe/Hauptzollamt Landau (Racc. 1976, pag. 181).

Questioni 2, 3 e 4

28. Con le altre questioni, che conviene risolvere congiuntamente, il giudice nazionale chiede in quali ipotesi uno Stato membro debba rispondere dei danni causati da una classificazione erronea di un prodotto a norma della direttiva (questione 2); a questo proposito il giudice nazionale chiede se sia rilevante il diniego delle autorità di sospendere la messa in atto della decisione su istanza del ricorrente (questione 4). Il giudice nazionale chiede inoltre se le definizioni di *prodotti di tabacco manifatturato* contenute nella direttiva siano state correttamente attuate qualora il ministero delle Finanze abbia ricevuto facoltà di redigere definizioni di prodotti di tabacco, ma non lo abbia fatto [questione 3 (a)]; in caso di soluzione negativa il giudice nazionale chiede inoltre se abbia rilevanza, per quel che riguarda la soluzione della questione 2, il fatto che le parti in causa siano concordi sull'applicabilità diretta delle definizioni di cui alla direttiva [questione 3 (b)].

29. A questo proposito la sentenza della Corte nella causa Denkavit [7] contiene un'utile affermazione del principio che ci interessa:

«(...) secondo una costante giurisprudenza, il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato (v., in particolare, sentenze 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 31, e 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, Dillenkofer e a., Racc. pag. I-0000, punto 20).

In tali sentenze, la Corte, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, ha affermato che il diritto comunitario riconosce l'esistenza di un diritto al risarcimento qualora siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi (sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame, citata, punto 51, e Dillenkofer e a., citata, punti 21 e 23). La Corte ha in particolare affermato che tali condizioni si applicano nel caso in cui uno Stato membro non trasponga correttamente una direttiva comunitaria nel suo ordinamento nazionale (sentenza 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications, Racc. pag. I-1631, punto 40).

Pur se spetta, in linea di principio, ai giudici nazionali accertare se ricorrono le condizioni della responsabilità degli Stati membri derivanti dalla violazione del diritto comunitario, occorre constatare che, nella presente causa, la Corte dispone di tutti gli elementi neces-

7 — Cause riunite C-283/94, C-291/94 e C-292/94, Denkavit International e a./Bundesamt für Finanzen (Racc. 1996, pag. I-5063).

sari per valutare se i fatti in esame debbano qualificarsi violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario.

Dalla giurisprudenza della Corte risulta che una violazione è sufficientemente caratterizzata allorché un'istituzione o uno Stato membro, nell'esercizio del suo potere normativo, ha violato, in modo manifesto e grave, i limiti imposti all'esercizio dei suoi poteri (sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame, citata, punto 55, e Dillenkofer e a., citata, punto 25). Al riguardo, fra gli elementi che possono esser presi in considerazione, figura in particolare il grado di chiarezza e di precisione della norma violata (sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame, citata, punto 56, e British Telecommunications, citata, punto 42)» [8].

30. Prima di applicare detti principi nella fattispecie sarà opportuno risolvere la questione n. 3. È evidente che il solo fatto di aver conferito al ministro la facoltà di emanare norme di esecuzione non costituisce un'adeguata trasposizione della direttiva nell'ordinamento nazionale. Tuttavia il fatto che le autorità danesi applichino le definizioni della direttiva ha rilevanza per stabilire la responsabilità dello Stato membro. Allorché le autorità di uno Stato membro cercano di applicare le definizioni di una direttiva ma lo fanno in modo erroneo, ogni danno conseguente non scaturisce dalla mancata attuazione delle definizioni nei provvedimenti ministeriali, bensì dalla impropria applicazione della direttiva operata dalle autorità. Quindi, alla luce dei principi di cui sopra, sorge il problema se, vista la chiarezza e la precisione delle pertinenti disposizioni della direttiva in questione, la Danimarca abbia manifestamente e gravemente travalicato i limiti dei suoi poteri.

31. A mio parere è evidente che ciò non è avvenuto. Come osservano la Danimarca e la Commissione, il Westpoint non corrisponde esattamente né all'una né all'altra delle definizioni in materia fornite nella direttiva, è «in fra color che son sospesi». Un orientamento non può essere fornito nemmeno dalle finalità della direttiva. Le autorità degli Stati membri dovevano quindi fare una scelta tra le due definizioni.

32. Sebbene dopo matura riflessione io abbia optato per l'interpretazione della direttiva fornita dalla Brinkmann, il punto di vista sostenuto dalla Danimarca in questo procedimento è condiviso dalla Finlandia e dalla Commissione nonché, a quanto sembra, dall'ispettore olandese delle dogane. Non si può sostenere che manchi di pertinenza o che la scelta sia stata fatta in mala fede. Infatti, la tesi della Danimarca secondo cui la classificazione come sigaretta scaturisce dalle finalità della direttiva era evidentemente condivisa dal Consiglio allorché quest'ultimo ha modificato la direttiva.

8 — Punti 47 e 50 della sentenza.

33. Poiché non era chiaro come si dovessero applicare le norme in questione ad un prodotto come il Westpoint, la contravvenzione della Danimarca a dette disposizioni non può considerarsi così grave da far sorgere la sua responsabilità in base alle regole sopra esposte. È quindi superfluo vagliare le altre condizioni che implicano la responsabilità elencate in questa disciplina.

34. Quanto alla questione 4, il fatto che l'autorità abbia rifiutato di sospendere la messa in atto della decisione non ha alcuna influenza sulla responsabilità per danni della Danimarca nella presente causa. L'orientamento contrario potrebbe paralizzare il potere decisionale amministrativo, giacché le autorità amministrative non sarebbero in grado di mettere in pratica le loro decisioni, eccezion fatta per i casi più che evidenti, senza esporsi a possibili ricorsi per danni non indifferenti. Se in una causa come quella in esame un giudice nazionale ritiene che l'interpretazione di una norma sia dubbia, può interpellare la Corte e, se sussistono le condizioni prescritte, vagliare la possibilità di adottare un provvedimento cautelativo provvisorio, come la sospensione della riscossione dell'aliquota più elevata, subordinando il provvedimento alla prestazione di adeguate garanzie da parte del contribuente.

35. Infine, dal momento che non è stato sostenuto che, secondo la legge danese, lo Stato potrebbe dover rispondere di danni per un'analoga inosservanza della normativa nazionale, non si può nemmeno addossare una responsabilità alla Danimarca in base al principio che le azioni fondate sul diritto comunitario non devono venir considerate meno favorevolmente di quelle fondate sulla legge nazionale.

Conclusioni finali

36. Di conseguenza, ritengo che si debbano risolvere nel seguente modo le questioni poste dallo Østre Landsret:

1) Un prodotto consistente in un rotolo di tabacco avviluppato in cellulosa porosa che non può essere fumato in quanto tale, ma deve prima venire inserito in un tubetto di carta per sigarette o avviluppato in ordinarie cartine per sigarette, deve venire classificato come tabacco da fumo a norma dell'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 79/32/CEE nella versione vigente il 14 maggio 1990.

2) Uno Stato membro le cui autorità, nell'applicare le definizioni contenute nella direttiva 79/32, per errore abbiano classificato un prodotto di questo genere come sigaretta a norma dell'art. 3, n. 1, della direttiva non deve rispondere ai sensi del diritto comunitario dei danni o delle perdite derivanti da questa erronea classificazione, salvo il caso in cui, in circostanze analoghe, una responsabilità di questo tipo sorgerebbe di fronte ad una violazione della legge nazionale.