SENTENZA DELLA CORTE
DEL 5 LUGLIO 1978 [1]

Città di Francoforte sul Meno contro ditta Max Neumann (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht)

Causa 137/77

Massime

Politica agricola comune — Ravvicinamento delle legislazioni in materia di polizia sanitaria — Prodotti importati da paesi terzi — Controlli sanitari — Oneri pecuniari — Direttiva n. 72/462 — Applicazione analogica — Inammissibilità
(Direttiva del Consiglio n. 72/462, artt. 12, 23, 24 e 26)

La direttiva del Consiglio n. 72/462, che impone agli Stati membri l'esecuzione di controlli sanitari all'importazione di animali delle specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza da paesi terzi, mettendo le relative spese a carico degli operatori economici, non può essere applicata per analogia all'importazione di altri prodotti (nella fattispecie, carni di selvaggina).

Nel procedimento 137/77,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Bundesverwaltungsgericht nella causa dinanzi ad esso pendente fra

CITTÀ DI FRANCOFORTE SUL MENO

e

MAX NEUMANN (con l'intervento della Repubblica federale di Germania),

domanda vertente sull'interpretazione di talune disposizioni della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/462/CEE, «relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali delle specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza dai paesi terzi» (GU n. L 302, del 31 dicembre 1972, pag. 28), nonché sull'interpretazione delle disposizioni del

1 — Lingua processuale: il tedesco.

Trattato CEE e del regolamento del Consiglio n. 950/68 sull'instaurazione, dal 1° luglio 1968, della tariffa doganale comune, con riguardo all'applicazione da parte degli Stati membri, dopo tale data, di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali sulle importazioni da paesi terzi,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di Sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

L'ordinanza di rinvio e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

All'inizio del 1975, la ditta Max Neumann, attrice in prima istanza e ricorrente in cassazione (in prosieguo «attrice nella causa principale»), importava da paesi terzi, nella Repubblica federale di Germania, cervi, caprioli e cinghiali. Per i controlli sanitari cui detta selvaggina veniva sottoposta, l'amministrazione comunale di Francoforte sul Meno, convenuta in prima istanza e resistente in cassazione (in prosieguo «convenuta nella causa principale»), pretendeva il pagamento di diritti (Gebühren für Einführuntersuchungen) che l'attrice nella causa principale nega di dover pagare, in quanto li considera tasse d'effetto equivalente a dazi doganali all'importazione, istituite successivamente all'entrata in vigore, il 1° luglio 1968, della tariffa doganale comune (regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 950; GU n. L 172) e perciò incompatibili col diritto comunitario.

La convenuta nella causa principale sostiene invece che la riscossione dei diritti in questione è conforme al diritto comunitario in quanto la direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/462 (GU n. L 302) relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali delle specie bovina e suina e di carni fresche di animali domestici delle specie bovina, suina, ovina e caprina,

nonché di solipedi domestici, e in particolare l'art. 12, nn. 1, 7, 8, e gli artt. 23, 24 e 26 della stessa direttiva, autorizzano gli Stati membri a riscuotere diritti per i controlli sanitari eseguiti in occasione dell'importazione degli animali e delle carni cui si riferisce la direttiva, autorizzazione che va estesa per analogia ai diritti riguardanti controlli sanitari effettuati all'atto dell'importazione di altre carni.

Avendo il Verwaltungsgericht di Francoforte annullato con sentenza 30 ottobre 1975 gli avvisi d'accertamento impugnati dall'attrice e condannato la convenuta nella causa principale al rimborso di 1 141,95 DM, la controversia veniva portata, con ricorso «per saltum», dinanzi al Bundesverwaltungsgericht, il quale, ritenendo ch'essa sollevava problemi d'interpretazione del diritto comunitario, con ordinanza 26 agosto 1977, pubblicata il 16 settembre 1977, chiedeva a questa Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

«1. Se gli artt. 12, nn. 1, 7 e 8; 23; 24 e 26 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972 n. 72/462/CEE (GU n. L 302, pag. 28) vadano applicati per analogia alle importazioni di selvaggina, con la conseguenza che gli Stati membri sono autorizzati od obbligati ad effettuare controlli sanitari e possono riscuotere dei diritti per i controlli stessi.

2. Se, dopo che il regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968 n. 950 (GU n. L 172, pag. 1) aveva introdotto la tariffa doganale comune, i tributi nazionali potessero essere ancora aumentati in relazione all'aumento generale dei prezzi.»

L'esame del testo delle questioni formulate, nonché della motivazione del provvedimento di rinvio, fa pensare che il Bundesverwaltungsgericht sia partito dall'idea che la selvaggina non rientri nell'elenco dei prodotti agricoli contenuto nell'allegato II del Trattato e ch'essa non potesse quindi essere sottoposta ad un'organizzazione di mercato, cosicché il problema della legittimità della riscossione di diritti per visita sanitaria all'importazione di tale merce da paesi terzi doveva essere esaminato alla luce dei principi relativi agli effetti, su tale riscossione, dell'instaurazione della tariffa doganale comune, principi interpretati dalla Corte di giustizia nella sentenza 13 dicembre 1973 (cause riunite 37 e 38/73, *Sociaal Fonds voor Diamantarbeiders*, Racc. pag. 1622).

Stando così le cose, sembra utile fare una breve analisi della situazione normativa comunitaria in materia.

Le carni di selvaggina in generale rientrano nella voce doganale 02.04 («altre carni e frattaglie commestibili, fresche, refrigerate o congelate: A. ... B. *di selvaggina»;* fanno eccezione quelle di cinghiale, che secondo una nota esplicativa rientrano nella sottovoce 02.01 A III b («carni ... degli animali compresi nelle voci dal n. 01.01 al n. 01.04 ... III della specie suina [a) domestica ...] b) *altra»).*

Trattasi quindi, nell'uno come nell'altro caso, di prodotti agricoli ai sensi dell'allegato II del Trattato, allegato che, sotto la rubrica «Capitolo 2, carni e frattaglie commestibili», raggruppa tutte le voci del capitolo 2. Inoltre, si tratta di prodotti contemplati dal regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 827 (GU n. L 151, del 30. 6. 1968, pag. 16), relativo all'organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del Trattato, fra cui, come risulta dall'allegato allo stesso regolamento, le carni comprese nella sottovoce 02.01 A III b (carni di cinghiale) e nella sottovoce 02.04 B (carni di cervo e di capriolo).

Benché l'organizzazione comune istituita col regolamento n. 827/68 abbia carattere rudimentale, questo testo stabilisce tuttavia, all'art. 4, il divieto di ri-

scuotere tasse di effetto equivalente negli scambi intracomunitari e, all'art. 2, n. 2, un analogo divieto per quanto concerne gli scambi coi paesi terzi, espresso nei seguenti termini:

«Salvo contrarie disposizioni del presente regolamento o deroga decisa dal Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di voto di cui all'articolo 43, paragrafo 2, del trattato, e fatti salvi gli obblighi risultanti da accordi internazionali riguardanti i prodotti di cui all'allegato, sono vietate negli scambi con i paesi terzi:

— la riscossione di qualsiasi tassa di effetto equivalente a un dazio doganale,

— l'applicazione di qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente, fatte salve le disposizioni del protocollo relativo al Granducato del Lussemburgo.»

La circostanza che le merci di cui è causa siano colpite dal divieto sancito dal citato art. 2, n. 2, non influisce affatto sulla rilevanza delle questioni formulate dal giudice a quo. Il problema dell'eventuale incidenza della direttiva n. 72/462, o dell'applicazione analogica di questo testo, sul divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente sotto forma di diritti per visita sanitaria dei prodotti importati da paesi terzi si pone, infatti, in termini identici, sia che si tratti del divieto specifico derivante da una espressa disposizione di un regolamento per l'organizzazione d'un mercato agricolo, sia nel caso del divieto più generale, ma di effetti più limitati, connesso all'instaurazione della tariffa doganale comune.

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 16 novembre 1977. Hanno presentato osservazioni scritte, in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, l'attrice e la convenuta nella causa principale, e la Commissione.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia

Osservazioni dell'attrice nella causa principale

Sulla *prima questione,* l'attrice nella causa principale osserva che il campo d'applicazione della direttiva n. 72/462 è stato chiaramente delimitato nell'art. 1 di questo testo. Quanto alle carni fresche, la direttiva contempla unicamente le carni di animali domestici appartenenti alle specie bovina, suina, ovina e caprina, nonché di solipedi domestici. I metodi di controllo e d'ispezione sono anch'essi specificamente stabiliti per dette specie animali. L'applicazione analogica della direttiva alla selvaggina sarebbe in contrasto con la lettera e col manifesto significato della direttiva.

D'altra parte, il fatto di estendere l'applicazione di questa alla selvaggina giungerebbe a sostituire materialmente un'altra norma a una disposizione comunitaria. In tal modo si eccederebbero i limiti della rispettiva competenza, emanando un atto normativo che solo il Consiglio ha la facoltà di adottare in materia.

Le direttive debbono essere attuate nell'ambito dell'ordinamento interno. In quest'ordine di idee, l'art. 32 della direttiva n. 72/462 obbliga gli Stati membri a mettere in vigore, entro il 1° gennaio 1976, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della direttiva stessa e dei suoi allegati. Tenuto conto di questa norma, il campo d'applicazione della direttiva dev'essere chiaramente delimitato, poiché altrimenti gli Stati membri attuerebbero in modo vario e non armonizzato quanto da essa di-

sposto. Se la tesi sostenuta dalla convenuta nella causa principale fosse esatta, tutti gli Stati membri avrebbero, a quanto pare, violato l'obbligo imposto dall'art. 32, non avendo adottato, in base alla direttiva, alcuna disposizione riguardante la selvaggina.

Poiché il divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali è un principio fondamentale dell'unione doganale, le disposizioni che derogano a tale principio vanno interpretate restrittivamente. Anche qualora si attribuisse all'art. 26 della direttiva n. 72/462 il carattere di autorizzazione a riscuotere tributi interni, ciò sarebbe ammissibile soltanto nell'ambito determinato dal campo d'applicazione della direttiva stessa. In mancanza di una siffatta limitazione, si correrebbe il rischio che gli Stati membri si valgano dell'autorizzazione relativa alla riscossione di tributi in base alla disciplina comunitaria in maniera così estensiva da legittimare il mantenimento in vigore di più o meno tutte le tasse d'effetto equivalente a dazi doganali. L'attrice nella causa principale esclude, quindi, qualsiasi possibilità di applicazione analogica degli artt. 12, 23, 24 e 26 della direttiva n. 72/462.

A suo avviso, la prima questione implica l'accertamento del se l'art. 26 di questo testo, interpretato nel senso dell'estensione analogica a prodotti diversi da quelli elencati nella direttiva, sia ancora compatibile con talune norme superiori di diritto comunitario.

Richiamandosi alla sentenza della Corte 13 dicembre 1973 (cause riunite 37 e 38/73, *Diamantarbeiders II,* Racc. pag. 1609), l'attrice nella causa principale sostiene che le norme fondamentali contenute negli artt. 3, lett. b), e 110 del Trattato CEE, nonché quelle stabilite nella tariffa doganale comune risulterebbero violate, qualora l'art. 26 della direttiva n. 72/462 attribuisse agli Stati membri il potere di riscuotere, a loro arbitrio, tributi all'importazione di carni fresche e di stabilirne l'aliquota. L'esercizio difforme di tale potere e l'applicazione di aliquote diverse porterebbero necessariamente a nuove alterazioni della concorrenza. Perciò, non si può ammettere alcuna eccezione al divieto riguardante le tasse d'effetto equivalente a dazi doganali nell'ambito delle organizzazioni di mercato, a meno che tale eccezione sia basata su norme che definiscano uniformemente, sul piano comunitario, i fatti che costituiscono la base per la riscossione di un tributo e fissino l'aliquota dei tributi autorizzati.

L'attrice nella causa principale osserva inoltre che, secondo talune disposizioni nazionali, l'importazione di selvaggina può essere effettuata, nella Repubblica federale di Germania, soltanto da imprese espressamente autorizzate anche all'esportazione della stessa merce. Dette imprese sono controllate, e gli importatori sostengono ingenti spese, sotto forma di contributi per l'invio e il soggiorno dei veterinari incaricati del controllo nel paese terzo di volta in volta considerato. La riscossione di ulteriori tributi all'atto dell'importazione di selvaggina costituisce una doppia tassazione e, quindi, una discriminazione nei confronti degli altri importatori della Comunità.

Sulla *seconda questione,* l'attrice nella causa principale, dopo aver osservato che i diritti esigibili alla data del 1° luglio 1968 erano stati notevolmente aumentati, sostiene che dalle sentenze della Corte 13 dicembre 1973 (cause riunite 37 e 38/73, *Diamantarbeiders II,* Racc. pag. 1624) e 5 febbraio 1963 (causa 26/62, *Van Gend en Loos,* Racc. pag. 3) risulta che l'instaurazione della tariffa doganale comune ha l'effetto di vietare a tutti gli Stati membri di aumentare unilateralmente il livello dei tributi già in vigore. Il fatto di tener conto dei costi del controllo costituisce una violazione di tale divieto.

Benché il giudice di rinvio non abbia formulato alcun quesito in propostito, l'attrice nella causa principale è del parere

che la fissazione di nuove aliquote per diritti già esistenti trasforma questi ultimi in nuovi tributi, incompatibili con la tariffa doganale comune, e chiede alla Corte di statuire in tal senso.

Osservazioni della convenuta nella causa principale

Dopo aver sottolineato l'importanza dei controlli sanitari per la selvaggina, la convenuta nella causa principale sostiene che, in mancanza di una normativa armonizzata riguardante questo tipo di carni, non vi è dubbio sul fatto che gli Stati membri sono autorizzati a sottoporre la selvaggina importata da paesi terzi a controlli sanitari.

Affrontando poi il problema dei relativi tributi, essa osserva che, per risolvere la questione del se il regime degli oneri previsti dalla direttiva n. 72/462 possa applicarsi per analogia all'importazione di carni di selvaggina, è indifferente che il divieto di massima relativo alla riscossione dei diritti sulla carne di selvaggina importata derivi dalla tariffa doganale comune o dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 827/68.

Decisivo è lo stabilire se, con le disposizioni della direttiva n. 72/462 relative alle spese, il legislatore comunitario abbia o meno adottato una essenziale decisione di principio quanto al regime fiscale delle importazioni di carni da paesi terzi, decisione che sia necessario applicare per analogia alle altre importazioni di carne, non ancora armonizzate.

In proposito, deve attribuirsi fondamentale importanza a talune dichiarazioni fatte dalla Commissione nella causa 21/75 (Schroeder). Essa ha affermato che «il raggiungimento dello scopo costituito dall'organizzazione comune di mercato esige il trattamento uniforme della questione delle spese relative all'importazione di merci da paesi terzi» (Racc. 1975, pag. 911) ed ha conseguentemente annunciato che, quanto all'imputazione delle spese relative ai controlli effettuati in forza di provvedimenti di polizia sanitaria sulle preparazioni di carne, sarebbe stato instaurato un regime identico a quello già in vigore per il bestiame e la carne fresca. Benché rilasciate a proposito delle carni conservate, queste dichiarazioni valgono pure per il controllo della selvaggina, anch'esso non ancora armonizzato. Secondo la convenuta nella causa principale, la liceità e la necessità dell'applicazione analogica della direttiva n. 72/462 risultano necessariamente dalle suddette affermazioni, e gli argomenti svolti contro una siffatta applicazione vanno respinti.

Prendendoli in esame, la convenuta nella causa principale risponde in primo luogo a due obiezioni di carattere preliminare sollevate dalla controparte.

È inesatta, essa sostiene, l'affermazione secondo cui gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 della direttiva n. 72/462 non autorizzerebbero in alcun modo gli Stati membri a riscuotere tributi. Dal chiaro disposto di dette norme risulta che le spese afferenti a tutte le operazioni di controllo sono a carico dell'importatore.

La tesi secondo cui il ritenere che tali disposizioni, e in particolare l'art. 26, autorizzino gli Stati membri a riscuotere tributi costituirebbe violazione di una norma di diritto comunitario di rango superiore è anch'essa inesatta. L'attrice nella causa principale richiama in proposito la sentenze della Corte di giustizia 13 dicembre 1973 (cause riunite 37 e 38/73, loc. cit.), come pure le disposizioni del Trattato relative alla politica commerciale comune, ma i suoi argomenti sono infondati. Anche qualora, infatti, gli artt. 110 e segg. del Trattato, che riguardano la politica commerciale, potessero far ostacolo ad autonomi provvedimenti degli Stati membri, essi non limiterebbero tuttavia la libertà della Comunità stessa nella scelta dei provvedimenti di politica commerciale. L'art. 26 della direttiva n. 72/462 rientra nell'ambito della politica commerciale comune e lo stesso deve dirsi, naturalmente, per il caso che le norme relative alle spese,

contenute nella suddetta direttiva, vengano applicate per analogia a prodotti simili.

Concludendo le sue osservazioni preliminari, la convenuta nella causa principale fa presente che è impossibile non tener conto del fatto che, nell'ambito della direttiva n. 72/462, il legislatore comunitario ha rinunciato all'armonizzazione dei tributi. È evidente che, data la differente struttura dei costi, i tributi imposti dai vari Stati membri non possono essere identici. Ora, se nell'ambito dell'armonizzazione dei controlli sulle importazioni soggetti alla direttiva n. 72/462 si può rinunciare all'armonizzazione dei relativi tributi, né l'interesse della Comunità né i principi della politica commerciale comune esigono l'assoluta uniformità degli oneri all'importazione. Al contrario, per le importazioni di carni da paesi terzi, il legislatore comunitario dà la preferenza alla completa e precisa esecuzione dei controlli, che di fatto dipende largamente dall'apporto dei necessari mezzi finanziari, ottenuto mediante l'importazione di tributi. Di conseguenza, anche al di fuori del settore disciplinato dalla direttiva n. 72/462, l'ammissibilità di tributi interni riscossi in occasione di controlli sulle carni importate da paesi terzi non può dipendere dalla previa armonizzazione del regime di tributi sul piano comunitario. Facendo rilevare che, nel settore in questione, i tributi interni relativi al controllo delle importazioni non incidono in modo significativo sul funzionamento della politica commerciale comune, né sull'applicazione della tariffa doganale comune, la convenuta nella causa principale conclude che la possibilità di applicare per analogia gli artt. 12, 23 e 26 della direttiva n. 72/462 non può essere negata per il motivo che il diritto comunitario dovrebbe stabilire gli elementi propri dei tributi stessi.

In merito alla *prima questione,* la convenuta nella causa principale considera che, emanando la direttiva n. 72/462, il Consiglio ha adottato un'essenziale decisione di principio, da applicare al regime delle importazioni di carne da paesi terzi.

La prima questione dovrebbe quindi essere risolta in senso affermativo per le importazioni di carne di caprioli o di cervi, poiché, in sostanza, esse richiedono gli stessi controlli che si effettuano per le importazioni di carne di animali domestici.

L'argomento basato sul fatto che gli artt. 12, 23 e 26 della direttiva n. 72/462 costituiscono disposizioni in deroga al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente a dazi doganali e che disposizioni del genere, per il loro carattere eccezionale, vanno interpretate restrittivamente, non porta ad escludere l'applicazione analogica di detti articoli. Il principio secondo cui le disposizioni eccezionali devono interpretarsi restrittivamente non si applica qualora si tratti di eccezioni in cui manifestamente si concreta un sistema più rigido. Nella fattispecie, non vi sono dubbi sul fatto che la disciplina stabilita nella direttiva n. 72/462 quanto alle importazioni di carni da paesi terzi è basata sul principio secondo cui tutti i tributi relativi al controllo di tali importazioni possono essere legittimamente riscossi sulle stesse da parte degli Stati membri. Qualora il campo d'applicazione sia chiaramente delimitato, non è necessaria l'interpretazione restrittiva. La convenuta nella causa principale aggiunge che la giurisprudenza della Corte di giustizia in cui si afferma che le eccezioni vanno interpretate restrittivamente (ved. sentenza 29/72, *Marimex II,* Racc. 1972, pag. 1309; sentenza 90-91/63, *Commissione/ Regno del Belgio e Granducato del Lussemburgo,* Racc. 1964, pag. 1201) si riferisce sempre al principio fondamentale della libera circolazione nell'ambito della Comunità, cioè ad un'ipotesi essenzialmente diversa da quella di cui trattasi nell'attuale procedimento.

La convenuta nella causa principale conclude che né i principi fondamentali del

mercato comune, né la competenza delle istituzioni comunitarie, né alcun interesse superiore della Comunità risulterebbero menomati qualora, mediante applicazione analogica, ammissibile in base allo stesso diritto comunitario, il regime degli oneri contemplati dalla direttiva n. 72/462 venisse esteso a settori che incontestabilmente il legislatore comunitario avrebbe disciplinato nello stesso modo, se avesse già dettato norme in proposito.

Poiché la soluzione affermativa della prima questione rende priva di oggetto la seconda, la convenuta nella causa principale prende posizione solo in via subordinata sulla *seconda questione.* Dopo aver descritto il sistema tedesco di controllo sanitario e di pagamento dei relativi tributi, sistema già esistente al momento dell'entrata in vigore della tariffa doganale comune, essa ne deduce che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la riscossione dei tributi stessi da parte della Repubblica federale di Germania continuava ad essere lecita.

Poiché detti tributi sono stati aumentati durante il periodo compreso fra il 1968 e il 1975, si pone la questione del se tale aumento sia ammissibile ai sensi della sentenza 13 dicembre 1973 (cause 37 e 38/73, *Sociaal Fonds Diamantarbeiders,* loc. cit.). Secondo la convenuta nella causa principale, la Corte avrebbe considerato tale questione in collegamento con la tariffa doganale comune, nel senso che sarebbe vietato agli Stati membri di modificare «il livello della protezione concessa dalla tariffa doganale comune» (Racc. 1973, pag. 1622).

Questa interpretazione non esclude necessariamente la legittimità di qualsiasi aumento nominale dei tributi, che intervenga unicamente nell'ambito degli aumenti dei costi in generale. Per i dazi doganali ad valorem, tale adeguamento risulta automaticamente dall'aumento del prezzo delle merci importate. Ne consegue la legittimità di adeguare i tributi espressi in cifre assolute, per mantenerli nello stesso rapporto con la tariffa doganale comune; la Corte di giustizia ha infatti manifestamente inteso come «livello» il rapporto esistente nel 1968 fra la tariffa doganale comune e le tasse («già in vigore») d'effetto equivalente ai dazi doganali. Tale adeguamento non modifica affatto il livello di protezione precedente, di guisa che si avrebbe un aumento delle tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali ai sensi della sentenza della Corte 13 dicembre 1973 (cause 37 e 38/73) solo qualora l'aumento dei tributi eccedesse l'aumento, dimostrabile, delle spese in generale e in special modo di quelle amministrative, il che non si verifica nella fattispecie.

Osservazioni della Commissione

La Commissione fornisce ragguagli circa le disposizioni di diritto interno e di diritto comunitario da applicare nel caso in esame, e osserva poi che il diritto tedesco vigente in materia sanitaria e veterinaria rientra nella concorrente competenza legislativa della Federazione e dei Länder.

Essa rileva anzitutto che non è previsto alcun controllo di polizia sanitaria per i cervi e i caprioli abbattuti nel territorio nazionale. Solo i cinghiali sono soggetti all'ispezione e questa ha luogo unicamente per accertare se le carni siano trichinate; in tal caso, il diritto per il controllo è fissato dalla legislazione del Land. Per contro, la selvaggina importata è sottoposta ad un'ispezione di polizia sanitaria all'importazione, istituita con legge 4 luglio 1973 (entrata parzialmente in vigore il 1° gennaio 1975), recante modifica della legge 29 ottobre 1940 sull'ispezione delle carni. Nel caso dei cinghiali, questa ispezione comprende anche gli accertamenti anti-trichinosi. Per l'ispezione sanitaria all'importazione viene percepito un diritto ai sensi del decreto 20 gennaio 1975 (entrato in vigore il 24 gennaio successivo) relativo alle spese d'ispezione delle carni che entrano nel territorio doganale della Re-

pubblica federale, mentre un diritto speciale è fissato per gli accertamenti antitrichinosi.

La Commissione rileva poi, sul piano del diritto comunitario, che le carni di cervo e di capriolo (sottovoce doganale 02.04 B) e quelle di cinghiale (sottovoce doganale 02.01 A III b) fanno parte dell'elenco dei prodotti agricoli contenuto nell'allegato II del Trattato e sono contemplate dal regolamento n. 827/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati di taluni prodotti elencati nel suddetto allegato, regolamento il cui art. 2, n. 2, vieta, per i prodotti considerati e salvo disposizione contraria del regolamento stesso o deroga decisa dal Consiglio, la riscossione di qualsiasi tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale, all'importazione da paesi terzi.

La Commissione sottolinea inoltre che, mentre varie organizzazioni comuni di mercato comprendono tutti i tipi di carni, fresche o preparate, l'armonizzazione dei controlli sanitari sugli animali e sulle carni sottoposte a tali organizzazioni è stata realizzata solo parzialmente. Per quanto concerne, in particolare, i prodotti importati da paesi terzi, è intervenuta soltanto la direttiva n. 72/462, e questa riguarda unicamente gli animali domestici delle specie bovina e suina e le carni fresche di animali domestici appartenenti alle specie bovina, suina, ovina e caprina, nonché i solipedi domestici (art. 1, n. 1), escluse, fra l'altro, le carni conservate e la selvaggina. Benché i controlli previsti dagli artt. 12, 23 e 26 di tale direttiva non possano ancora essere attuati integralmente, poiché le varie modalità d'applicazione che dovevano essere stabilite a livello comunitario non sono state ancora adottate, la Commissione sostiene che, qualora i diritti di cui è causa fossero considerati tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 della direttiva n. 72/462 costituirebbero comunque una deroga, ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 827/68, al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente, sancito da questa stessa norma. Pur essendo contenuta in una direttiva, tale deroga risponde, secondo la Commissione, alle esigenze formali di cui all'art. 43, n. 2, del Trattato CEE.

Diventa così inutile esaminare il problema del se debbano estendersi ai controlli negli scambi coi paesi terzi i principi affermati dalla Corte nella sentenza 25 gennaio 1977 (causa 46/47, *Bauhuis/Stato olandese*, Racc. pag. 5), il che equivale a concludere che i diritti in questione, a talune condizioni, non vanno più qualificati come tasse d'effetto equivalente. La Commissione ne inferisce che, se le merci di cui è causa fossero contemplate dalla direttiva n. 72/462, sulla legittimità della riscossione dei diritti controversi non sussisterebbe alcun dubbio.

Passando quindi all'esame della *prima questione*, la Commissione si chiede se sia ammissibile estendere, in via di analogia, a carni diverse da quelle cui si riferisce la direttiva, l'applicazione dell'autorizzazione a riscuotere diritti di controllo sanitario sulle importazioni da paesi terzi.

Una siffatta applicazione analogica non va esclusa per il semplice motivo che i sistemi d'imputazione delle spese non erano ancora applicabili al momento dell'importazione di cui trattasi (inizio 1975) e che, neppure attualmente, essi possono essere applicati in pieno. A prescindere da tale problema, infatti, le relative disposizioni costituiscono la concreta manifestazione della concezione normativa che ha guidato il legislatore comunitario e che mira a porre a carico degli ambienti commerciali interessati le spese attinenti ai provvedimenti sanitari uniformemente applicati in base al diritto comunitario. È inoltre incontestabile la portata di una siffatta disciplina sul piano della politica economica, e più particolarmente sul piano della politica della concorrenza. È in effetti probabile che una futura disciplina implichi una soluzione del problema delle spese informata alla concezione attuale.

Benché considerazioni puramente economiche depongano a favore dell'applicazione analogica delle suddette disposizioni della direttiva n. 72/462, la Commissione ritiene tuttavia che considerazioni relative agli effetti di tale applicazione, tanto sul piano giuridico, quanto su quello del rispetto dei diritti fondamentali, debbano far escludere questa soluzione.

Essa sostiene in primo luogo che le disposizioni in parola rientrano nella legislazione fiscale e che, quindi, il loro contenuto dovrebbe essere subordinato, per la legittima tutela degli interessati, a condizioni rigorose; già questo fatto vieterebbe l'applicazione per analogia. La certezza del diritto sarebbe compromessa, se il campo d'applicazione materiale di una legge fiscale, esattamente delimitato, costituisse oggetto d'interpretazione estensiva. Ora, nella fattispecie, la categoria di merci cui si applica la direttiva n. 72/462 e la correlativa autorizzazione a riscuotere tributi sono chiaramente determinate. La Commissione richiama poi l'attenzione sullo stretto rapporto stabilito dalla direttiva fra i controlli e l'onere delle spese da essi derivanti. Applicare per analogia le disposizioni relative alle spese significherebbe applicare analogicamente quelle sui controlli, il che è materialmente escluso. D'altro canto, nel sistema finora vigente in forza del diritto comunitario nel settore dei provvedimenti preventivi di polizia sanitaria nulla permette di concludere che i controlli previsti dal diritto interno ed eseguiti, senza essere stati autorizzati dal diritto comunitario, sulle merci importate da paesi terzi debbano dar luogo ad un tributo a carico dell'importatore.

L'interdipendenza fra i controlli e l'onere delle spese prova che il compito della giurisprudenza non può essere quello di usurpare la funzione incombente al legislatore comunitario in materia di armonizzazione, colmando le lacune di questa per via giurisdizionale. Nella sua giurisprudenza, la Corte di giustizia ha sempre sottolineato con la più grande fermezza l'importanza dei diritti fondamentali nella Comunità. Ad avviso della Commissione, il fatto che tali diritti debbano essere rispettati nell'ordinamento comunitario vieta di estendere, nella fattispecie, l'applicazione dell'obbligo di riscuotere tributi per controlli di polizia sanitaria effettuati sulle importazioni da paesi terzi a merci diverse da quelle elencate nella direttiva.

Da quanto precede, la Commissione desume la necessità di risolvere negativamente la prima questione pregiudiziale.

Quanto alla *seconda questione,* la Commissione sostiene che, essendo stato accertato che le importazioni di selvaggina sono colpite dall'espresso divieto di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 827/68, la soluzione di tale questione è divenuta superflua.

All'udienza del 18 aprile 1978, la ricorrente nella causa principale, rappresentata dall'avv. Feldmann, del foro di Colonia, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo agente sig. Beschel, hanno presentato osservazioni orali;

la Commissione delle Comunità europee ha risposto ad alcune domande in merito all'applicazione della direttiva n. 72/462;

l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 2 maggio 1978.

In diritto

1 Con ordinanza 16 settembre 1977, pervenuta in cancelleria il 16 novembre successivo, il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se gli artt. 12, nn. 1, 7 e 8; 23; 24 e 26 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972 n. 72/462/CEE (GU n. L 302, pag. 28) vadano applicati per analogia alle importazioni di selvaggina, con la conseguenza che gli Stati membri sono autorizzati od obbligati ad effettuare controlli sanitari e possono riscuotere dei diritti per i controlli stessi.

2. Se, dopo che il regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968 n. 950 (GU n. L 172, pag. 1) aveva introdotto la tariffa doganale comune, i tributi nazionali potessero essere ancora aumentati in relazione all'aumento generale dei prezzi.»

2 le suddette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra l'amministrazione comunale di Francoforte sul Meno ed un importatore di carni di selvaggina (cervi, caprioli e cinghiali) provenienti da paesi terzi, nella quale viene messo in dubbio che i diritti riscossi dalla stessa amministrazione in occasione di un controllo sanitario eseguito su dette carni nel gennaio 1975 siano conformi al diritto comunitario.

Considerazioni generali

3 Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio risulta che le questioni formulate dal giudice a quo riguardano l'importazione di carni, nell'ipotesi che queste non siano soggette ad una organizzazione comune dei mercati agricoli;

va tuttavia rilevato che le carni di selvaggina sono contemplate dal regolamento del Consiglio n. 827/68 (GU n. L 151, pag. 16), relativo all'organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del Trattato;

questa organizzazione di mercato vige, in effetti, per i prodotti elencati nell'allegato al suddetto regolamento, fra i quali figurano tutte le carni di cui alla voce doganale 02.04 «altre carni e frattaglie commestibili, fresche, refrigerate o congelate», voce che comprende, sub 02.04 B, le carni di selvaggina, ad eccezione di quelle di cinghiale che, secondo una nota esplicativa della tariffa doganale comune, rientrano invece nella sottovoce doganale

02.01 A III b: «carni e frattaglie commestibili degli animali compresi nelle voci dal n. 01.01 al n. 01.04 incluso, fresche, refrigerate o congelate». . . (III . . . b: «altre», prodotti che sono tuttavia sottoposti anch'essi all'organizzazione di mercato istituita col regolamento n. 827/68;

a norma dell'art. 2, n. 2, di tale regolamento, «Salvo contrarie disposizioni del presente regolamento o deroga decisa dal Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di voto di cui all'art. 43, paragrafo 2, del Trattato, . . . sono vietate . . . :

— la riscossione di qualsiasi tassa di effetto equivalente a un dazio doganale,

— l'applicazione di qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente, fatte salve le disposizioni del protocollo relativo al Granducato del Lussemburgo»;

le carni di selvaggina sono quindi colpite dal suddetto divieto e non soltanto dall'altro, di portata più limitata, imposto agli Stati membri in conseguenza dell'instaurazione della tariffa doganale comune e relativo alla unilaterale istituzione di nuove tasse d'effetto equivalente o all'aumento del livello di quelle già esistenti anteriormente al 1° luglio 1968, data di entrata in vigore della tariffa doganale comune;

4 le questioni formulate dal giudice a quo vanno risolte tenendo conto di questi elementi.

Sulla prima questione

5 La direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972 n. 72/462 (GU n. L 302, pag. 28), «relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali delle specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza dai paesi terzi», riguarda l'istituzione di un controllo sanitario uniforme le cui modalità devono essere stabilite, a seconda dei casi, dal Consiglio, dalla Commissione o dagli Stati membri;

l'art. 12, nn. 1 e 7, e gli artt. 23, 24 e 25 della direttiva obbligano gli Stati membri ad effettuare un controllo sanitario all'importazione degli animali (art. 12) e delle carni fresche (artt. 23, 24 e 25) e gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 dispongono che le spese determinate dall'applicazione degli articoli in questione «sono a carico dello speditore, del destinatario o del loro mandatario, senza indennizzo da parte dello Stato»;

queste disposizioni, stabilendo che le spese dei suddetti controlli sanitari e di polizia sanitaria devono essere poste a carico degli operatori economici indicati, non vietano — com'è stato affermato da questa Corte nella sentenza 28 giugno 1978 nella causa 70/77 *(Simmenthal)* — che il recupero di tali spese avvenga mediante l'istituzione di oneri fiscali, purché questi non superino il costo effettivo dei controlli;

esse stabiliscono così una deroga ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 827/68 al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente, sancito dallo stesso articolo;

6 tenuto conto della circostanza che la direttiva n. 72/462 riguarda unicamente i controlli sanitari all'importazione di bovini e suini e delle carni fresche di taluni animali domestici, e non fa menzione delle carni di selvaggina, il giudice nazionale ha sollevato il problema della possibilità di ammettere, nella fattispecie, in via di analogia, la deroga di cui sopra.

7 Prima di stabilire se sia possibile l'applicazione analogica delle suddette disposizioni, è necessario accertare se queste fossero già applicabili all'epoca dell'importazione di cui trattasi e potessero esser fatte valere dagli organi amministrativi degli Stati membri per giustificare la riscossione di tributi;

8 affinché deroghe del genere possano avere effetto è necessario che i controlli delle cui spese esse devono consentire il recupero siano stati istituiti in conformità alla direttiva e posti in atto dagli Stati membri interessati;

ciascuna delle disposizioni considerate indica infatti chiaramente che le spese da recuperare sono quelle determinate dall'applicazione degli artt. 12, 23, 24 e 25 della direttiva.

9 Numerose disposizioni della direttiva non possono essere applicate se i necessari provvedimenti di attuazione non siano stati previamente adottati dalle autorità comunitarie, e precisamente nell'ambito del procedimento di consultazione del Comitato veterinario permanente, contemplato dagli artt. 29 e 30 della direttiva;

in particolare, l'esecuzione dei controlli contemplati dagli artt. 12, 23, 24 e 25 della direttiva presuppone — in ogni caso, per quanto riguarda scambi e trasporti diversi dal transito attraverso la Comunità da un paese terzo ad un altro paese terzo — che vari provvedimenti di attuazione siano adottati dagli organi comunitari competenti;

com'è stato constatato da questa Corte nella summenzionata sentenza 28 giugno 1978 *(Simmenthal)*, tali provvedimenti non sono stati per la maggior parte adottati, di guisa che l'applicazione degli artt. 12, 23, 24 e 25 della direttiva non è possibile;

le condizioni poste dalla stessa direttiva n. 72/462 per legittimare, in deroga al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente, la percezione di diritti di controllo sanitario non sono perciò soddisfatte: tale direttiva non può quindi giustificare, nella presente fase della sua attuazione, la percezione di detti diritti;

d'altra parte non si può ammettere il punto di vista secondo cui gli Stati membri, applicando le leggi sanitarie nazionali in vigore al momento in cui veniva emanata la direttiva, avrebbero in qualche modo anticipato l'applicazione di quest'ultima, in quanto i controlli eseguiti in forza delle suddette leggi offrirebbero di fatto, sotto il profilo della salute e dell'igiene pubbliche, garanzie analoghe a quelle che mira a stabilire la direttiva;

lo scopo della direttiva non è infatti quello di rafforzare negli Stati membri i sistemi di tutela della salute e dell'igiene pubbliche, bensì quello di garantire l'uniformità dei sistemi di controllo allo scopo di prevenire distorsioni di concorrenza e deviazioni di traffico nel mercato comune;

ad ogni buon fine si deve tuttavia precisare che, com'è stato constatato da questa Corte nella summenzionata sentenza 28 giugno 1978 *(Simmenthal)*, per quanto riguarda le importazioni di carni fresche da paesi terzi, il divieto di percepire diritti di controllo sanitario ammette una deroga entro i limiti stabiliti dall'art. 9 della direttiva 26 giugno 1964, n. 64/433 (GU 1964, pag. 2012) relativa agli scambi intracomunitari di carni fresche, articolo secondo cui «qualora il regime comunitario relativo alle importazioni di carni fresche in provenienza dai paesi terzi non fosse applicabile al momento dell'applicazione della presente direttiva, e in attesa della sua applicazione, le disposizioni nazionali valide per i prodotti importati in provenienza da tali paesi non dovrebbero essere più favorevoli di quelle che disciplinano gli scambi intracomunitari».

10 Poiché, alla data della presente sentenza, l'art. 12, nn. 1, 7 e 8, e gli artt. 23, 24 e 26 non producono ancora i loro effetti nei settori da essi espressamente contemplati, non può sorgere il problema della loro possibile applicazione analogica.

11 D'altra parte, anche qualora si dovesse ritenere che gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 della direttiva n. 72/462 fossero applicabili all'inizio del 1975, data

dell'importazione di cui è causa, dovrebbe escludersi l'applicazione analogica di tali disposizioni;

la riscossione di tributi nei casi contemplati dalla direttiva è infatti direttamente connessa all'istituzione di un sistema di controllo comunitario e uniforme, che soddisfi le esigenze derivanti dall'instaurazione di una tariffa doganale comune;

i tributi unilateralmente istituiti dagli Stati membri non rispondono invece a tale necessità e perciò le norme che ne autorizzano la riscossione non possono essere estese oltre i limiti del loro specifico campo d'applicazione;

12 la direttiva n. 72/462 non costituisce, quindi, la particolare espressione di un principio generale del diritto comunitario secondo cui qualsiasi controllo alle frontiere esterne della Comunità potrebbe dar luogo a riscossione di tributi istituiti dagli Stati membri, bensì la semplice applicazione della deroga, ammessa in forza dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 827/68, al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente a dazi doganali negli scambi dei prodotti considerati, divieto sancito dalla stessa norma.

Sulla seconda questione

13 Dalle considerazioni generali che precedono risulta che la seconda questione è divenuta priva di oggetto.

Sulle spese

14 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesverwaltungsgericht con ordinanza 16 settembre 1977, dichiara:

L'art. 12, nn. 1, 7 e 8, e gli artt. 23, 24 e 26 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/462, non possono applicarsi per analogia.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 luglio 1978.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 2 MAGGIO 1978 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Le due cause rinviate in via pregiudiziale a questa Corte dal Bundesverwaltungsgericht appartengono allo stesso settore del diritto comunitario della causa 70/77 *Simmenthal SpA/Amministrazione delle Finanze dello Stato,* per la quale ho presentato le conclusioni il 21 febbraio 1978, mentre la sentenza non è ancora stata pronunziata in quanto, se non erro, preferite esaminare congiuntamente le tre cause. Il settore di cui trattasi è quello della legittimità degli oneri imposti dagli Stati membri per le visite veterinarie e sanitarie delle carni importate da paesi terzi e, più precisamente, la rilevanza in proposito della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972 n. 72/462/CEE (GU n. L 302 del 31. 12. 1972). Le questioni sollevate in queste cause sono però diverse da quelle della causa 70/77.

1 — Traduzione dall'inglese.