CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 12 febbraio 1998 *

Indice

I — Sfondo normativo ..... I - 3856

A — Normativa comunitaria ..... I - 3856

B — Normativa nazionale in materia ..... I - 3857

II — Il procedimento per inadempimento ..... I - 3859

III — Le domande delle parti ..... I - 3860

IV — Sull'irricevibilità del ricorso ..... I - 3860

A — Sul primo motivo di irricevibilità del ricorso ..... I - 3860

1) Avvio di un secondo procedimento per inadempimento in pendenza del primo ..... I - 3860

2) Violazione dei diritti della difesa della convenuta e procedimento per inadempimento di uno Stato membro ..... I - 3863

B — Sul secondo motivo di irricevibilità del ricorso. Carenze sostanziali degli atti del procedimento precontenzioso e dell'atto introduttivo del ricorso ..... I - 3864

V — Sul merito della controversia ..... I - 3866

A — Sulla violazione dell'art. 85 da parte del CNSD ..... I - 3866

1) Sulla configurabilità come attività imprenditoriale ai sensi dell'art. 85 del Trattato dell'attività professionale degli spedizionieri doganali ..... I - 3866

2) Sulla questione se il CNSD costituisca un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato ..... I - 3870

3) Sulla limitazione della concorrenza a seguito della fissazione di una tariffa obbligatoria da parte del CNSD ..... I - 3875

4) Sui riflessi sugli scambi intracomunitari ..... I - 3876

* Lingua originale: il greco.

B — La responsabilità della Repubblica italiana ..... I - 3879

1) La normativa italiana impone al CNSD di fissare un corrispettivo uniforme per la prestazione di servizi professionali da parte degli spedizionieri doganali ..... I - 3880

2) La normativa italiana rafforza gli effetti delle decisioni del CNSD sulla fissazione dei corrispettivi per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali ..... I - 3881

3) La normativa italiana delega ad imprenditori privati la competenza dei pubblici poteri in materia di fissazione della tariffa degli spedizionieri doganali ..... I - 3883

VI — Conclusione ..... I - 3885

1. Con il presente ricorso, proposto ai sensi dell'art. 169, secondo comma, del Trattato, la Commissione chiede alla Corte di giustizia di dichiarare che, avendo emanato e mantenendo in vigore una legge che impone al Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (in prosieguo: il «CNSD») l'obbligo di adottare, in contrasto con l'art. 85 del Trattato, una decisione di associazione di imprese consistente nella fissazione di una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza del combinato disposto degli artt. 5 e 85 del Trattato.

I — Sfondo normativo

A — *Normativa comunitaria*

2. Il presente ricorso offre alla Corte in particolare l'opportunità di decidere, in primo luogo, la questione se i liberi professionisti, nella fattispecie gli spedizionieri doganali, possano essere considerati imprese ai sensi del diritto comunitario della concorrenza e, di conseguenza, se siano soggetti alle limitazioni da esso poste, e, in secondo luogo, la questione se un ordine professionale nazionale avente lo status di ente di diritto pubblico, che fissa con una sua decisione l'entità dei corrispettivi (minimi e massimi) spettanti ai propri membri, possa ritenersi configurare un'associazione di imprese, la cui decisione diretta alla fissazione dei corrispettivi sia in contrasto con l'art. 85 del Trattato.

3. Ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato:

«1. Sono incompatibili con il mercato comune e vietati (...) tutte le decisioni di associazioni d'imprese (...) che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della

concorrenza all'interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel:

a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione,

(...)».

B — *Normativa nazionale in materia*

4. In Italia, l'attività degli spedizionieri doganali, che comporta l'esercizio di una libera professione, è disciplinata dalla legge 22 dicembre 1960, n. 1612 (in prosieguo: la «legge n. 1612/1960») [1], e dalle disposizioni di esecuzione contenute in successivi provvedimenti normativi, come decreti presidenziali e decreti ministeriali. L'attività dello spedizioniere doganale comporta la prestazione di servizi nell'ambito del procedimento di sdoganamento (prestazione di servizi nei settori: valutario, merceologico, fiscale e in qualunque altro settore che sia in relazione con lo sdoganamento) (art. 1 della legge n. 1612/1960).

1 — Legge in materia di «Riconoscimento giuridico della professione di spedizioniere doganale ed istituzione degli albi e del fondo di previdenza a favore degli spedizionieri doganali», *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 4 del 5 gennaio 1961 (in prosieguo: la «GURI»).

5. Per poter esercitare l'attività di spedizioniere doganale è necessaria una patente di validità illimitata e l'iscrizione all'albo nazionale degli spedizionieri doganali, che risulta dall'insieme degli albi compartimentali tenuti dai Consigli compartimentali degli spedizionieri doganali, che sono istituiti in ogni compartimento doganale della Repubblica italiana (artt. 2 e 4-12 della legge n. 1612/1960).

6. La vigilanza sull'attività degli spedizionieri doganali viene esercitata dai Consigli compartimentali. Questi sono eletti a scrutinio segreto dagli iscritti all'albo in ciascun Consiglio compartimentale per la durata di due anni. Ciascun Consiglio è presieduto da un membro eletto fra i componenti del Consiglio stesso (art. 10 della legge n. 1612/1960).

7. Il CNSD è un ente di diritto pubblico. Esso è composto di nove membri, designati per tre anni, con votazione a scrutinio segreto, tra i membri dei vari Consigli compartimentali doganali ed è presieduto da un componente eletto fra i membri stessi. I membri del CNSD possono essere rieletti (art. 13 della legge n. 1612/1960).

8. In precedenza, il direttore generale delle dogane ed imposte indirette era membro di diritto del CNSD con funzioni di presidente.

Tuttavia, il decreto legge 30 agosto 1992, n. 331 (art. 32), ha abrogato tale disciplina.

9. La legge n. 1612/1960 [art. 14, lett. d)] attribuisce al CNSD, principalmente, la competenza a fissare, per le prestazioni professionali effettuate dagli spedizionieri doganali, una tariffa sulla base delle proposte dei Consigli compartimentali. Ai sensi dell'art. 11, secondo comma, della stessa legge, la tariffa è vincolante.

10. Conformemente al decreto del Ministro delle Finanze 10 marzo 1964 [2], nei confronti dei contravventori sono previste sanzioni disciplinari (artt. 38 e 40), che vanno dalla censura alla sospensione temporanea dall'albo, in caso di recidiva [art. 40, lett. d)], e, in caso di sospensione temporanea disposta dal Consiglio compartimentale per due volte in un quinquennio, può essere inflitta la sanzione della radiazione dall'albo degli spedizionieri doganali.

11. Nella seduta del 21 marzo 1988 il CNSD ha fissato la tariffa delle prestazioni professionali effettuate dagli spedizionieri doganali, disponendo quanto segue:

Art. 1: «La presente tariffa prevede i minimi ed i massimi dei corrispettivi che comunque devono esser praticati per le operazioni doganali e per le prestazioni attinenti la materia valutaria, merceologica e fiscale, ivi compreso il contenzioso tributario. Per la concreta determinazione dei corrispettivi fra il minimo ed il massimo si ha riguardo alle caratteristiche, alla natura ed all'importanza dell'incarico».

Art. 5: «La presente tariffa, in relazione a quanto indicato al precedente art. 1 è sempre inderogabile nei confronti del mandante e rende nullo ogni patto contrario (...)».

Art. 6: «Il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali può prevedere particolari e/o temporanee deroghe ai minimi previsti dalla presente tariffa».

Art. 7: «Il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali provvede ad aggiornare la presente tariffa secondo gli indici ISTAT (Istituto centrale di statistica) — settore industria — con decorrenza dalla data della relativa delibera».

2 — Relativo alle norme di applicazione della legge 22 dicembre 1960, n. 1612 (Supplemento ordinario alla GURI n. 102 del 24 aprile 1964).

12. In applicazione di tale ultima norma, nella seduta del 15 marzo 1989 il CNSD ha deciso, con decorrenza 1° gennaio 1990 [3], un aumento dell'8% dei corrispettivi previsti dalla tariffa professionale.

13. Con decreto 6 luglio 1988 [4] il ministro delle Finanze italiano ha approvato la tariffa adottata dal CNSD nella seduta del 21 marzo 1988.

II — Il procedimento per inadempimento

14. La Commissione, ritenendo che la normativa italiana fosse in contrasto con il diritto comunitario, ha avviato tre procedimenti distinti contro la Repubblica italiana.

15. In primo luogo, con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 24 marzo 1992 essa ha proposto un ricorso contro la Repubblica italiana chiedendo che fosse accertato che quest'ultima, approvando e rendendo obbligatorie le tariffe dei corrispettivi spettanti agli spedizionieri doganali professionisti, aveva violato gli artt. 9 e 12 del Trattato (causa C-119/92). La Corte di giustizia ha respinto il ricorso con sentenza 9 febbraio 1994 [5].

16. In seguito, il 30 giugno 1993 la Commissione ha adottato la decisione 93/438/CEE [6], ai sensi della quale: (art. 1) «La tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali, adottata dal Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD) nella seduta del 21 marzo 1988 ed entrata in vigore il 20 luglio 1988, costituisce un'infrazione dell'articolo 85, paragrafo 1 del Trattato» [7].

17. Infine, la Commissione, ritenendo che le citate norme nazionali della legge n. 1612/1960 fossero in contrasto con gli artt. 5 e 85 del Trattato, ha avviato il procedimento all'origine della presente controversia.

18. Più in particolare, in forza dell'art. 169 del Trattato, con lettera di diffida in data 18 ottobre 1993 [8] essa ha comunicato alla Repubblica italiana i motivi per i quali riteneva che fosse stato violato il diritto comunitario e invitava quest'ultima a trasmetterle le sue osservazioni in merito nel termine di due mesi dalla ricezione di detta lettera. La Commissione non ha ricevuto alcuna risposta da parte delle autorità italiane.

3 — Comunicato del ministro delle Finanze pubblicato nella GURI n. 299 del 23 dicembre 1989.

4 — GURI n. 168 del 19 luglio 1988, pag. 19.

5 — Sentenza Commissione/Italia (Racc. pag. I-393).

6 — Decisione relativa ad un procedimento di applicazione dell'articolo 85 del Trattato CEE (GU L 203, pag. 27).

7 — Il CNSD, con ricorso proposto dinanzi al Tribunale di primo grado (causa T-513/93), che deve ancora pronunciarsi al riguardo, ha chiesto l'annullamento della decisione di cui trattasi. Il Tribunale di primo grado ha deciso di sospendere la propria decisione sino alla pronuncia della sentenza della Corte di giustizia nella causa in esame.

8 — Si tratta della lettera SG(93) D/16736 93/2181.

19. Il 21 giugno 1995 la Commissione ha inviato un parere motivato alla Repubblica italiana invitando quest'ultima ad adottare tutte le misure necessarie per conformarsi a tale parere entro il termine di due mesi dalla sua ricezione. Le autorità italiane non hanno risposto al parere motivato della Commissione.

20. Alla luce di quanto sopra, la Commissione, con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte di giustizia il 9 febbraio 1996, ha proposto il presente ricorso diretto a far dichiarare l'inadempimento della Repubblica italiana.

21. Il governo italiano, con atto depositato in cancelleria il 15 maggio 1996, ha chiesto alla Corte di giustizia di dichiarare irricevibile il ricorso. La Corte di giustizia ha deciso di rinviare l'esame di tale domanda al merito della causa. Oltre a ciò, il governo italiano ha lasciato scadere il termine per la presentazione di una comparsa di risposta [9].

III — Le domande delle parti

22. La Commissione chiede che la Corte di giustizia voglia:

a) constatare che, avendo emanato e mantenendo in vigore una legge che, nel conferire il relativo potere, impone al Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD) l'adozione di una decisione d'associazione di imprese contraria all'art. 85 del Trattato che istituisce la Comunità europea in quanto fissa una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 5 e 85 del Trattato; e

b) condannare la Repubblica italiana alle spese.

23. Il governo italiano chiede che la Corte voglia dichiarare il ricorso irricevibile.

IV — Sull'irricevibilità del ricorso

A — *Sul primo motivo di irricevibilità del ricorso*

1) Avvio di un secondo procedimento per inadempimento in pendenza del primo

24. La Repubblica italiana sostiene che la Commissione non poteva, in base alle stesse circostanze di fatto, avviare un secondo procedimento nei suoi confronti per violazione

9 — Più precisamente, esso ha chiesto la proroga del termine per la presentazione di una comparsa di risposta, facendo valere motivi di forza maggiore, ma la Corte di giustizia ha respinto tale domanda.

degli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato, in particolare degli artt. 5 e 85 del Trattato stesso (presente causa C-35/96), cioè per motivi diversi e incompatibili con quelli su cui si basava il primo ricorso, fondato sugli artt. 9 e 12 del Trattato, senza rinunciare al primo (causa C-112/92). Infatti, o si è in presenza di una tassa o di un accordo di associazioni di imprese rafforzato dallo Stato membro, ma non delle due figure nello stesso tempo. Inoltre, solo dopo che la Corte di giustizia abbia deciso nel merito della controversia nella prima causa la Commissione dovrebbe avviare il procedimento per violazione di altri obblighi dello stesso Stato membro, chiedendo alla Corte di giustizia di pronunciarsi al riguardo.

25. La Commissione sostiene che è errato l'argomento della Repubblica italiana secondo il quale la medesima legislazione nazionale non può essere contestata in base a diverse norme del Trattato. Per corroborare il proprio argomento, essa fa valere la giurisprudenza della Corte di giustizia, nella quale, in un gran numero di cause, la Corte di giustizia ha dichiarato che provvedimenti nazionali contravvenivano simultaneamente a più disposizioni del Trattato [10] o a disposizioni del Trattato e del diritto comunitario derivato [11]. Essa sostiene poi che da nessuna norma o principio generale del diritto risulta che l'avvio di un procedimento per inadempimento escluda la possibilità di esperirne un altro, qualora il fondamento giuridico del secondo sia radicalmente diverso da quello del primo. Nel corso della trattazione orale la Commissione ha chiarito che attraverso il procedimento contro il CNSD, basato sul regolamento del Consiglio n. 17 [12], essa era giunta alla conclusione che la responsabilità per la violazione, da parte del CNSD, dell'art. 85 era imputabile alla legislazione della Repubblica italiana e per questo aveva avviato il procedimento per violazione dell'art. 169. Essa ha sottolineato che non esiste alcuna norma che imponga di avviare l'uno dopo l'altro i procedimenti di cui al regolamento n. 17 e all'art. 169 del Trattato.

26. Innanzi tutto ricorderò che la Corte di giustizia, nella causa C-119/92, ha respinto il ricorso della Commissione contro la Repubblica italiana [13] con la motivazione secondo cui gli importatori non erano obbligati a ricorrere, in ogni caso, ai servizi degli spedizionieri doganali e, di conseguenza, la tariffa obbligatoria degli spedizionieri doganali stabilita dal CNSD non costituisce una tassa di

10 — V. sentenze 17 febbraio 1976, causa 45/75, Rewe-Zentrale (Racc. pag. 81, punti 21-27), in ordine alla violazione degli artt. 37 e 95 del Trattato; 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike und Weinlig (Racc. pag. 595), in ordine agli artt. 92 e 95 del Trattato; 10 dicembre 1991, causa C-179/90, Merci Convenzionali porto di Genova (Racc. pag. 5889), in ordine agli artt. 90, n. 1, 86, 30 e 48 del Trattato, e 14 novembre 1995, causa C-484/93, Svensson e Gustavsson (Racc. pag. I-3955), in ordine agli artt. 59 e 67 del Trattato.

11 — Come l'art. 30 del Trattato e norme del diritto comunitario secondario, quali, ad esempio, quelle di un regolamento relativo a un'organizzazione comune di mercato; v., a mo' d'esempio, nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato, la sentenza 21 giugno 1988, causa 127/87, Commissione/Grecia (Racc. pag. 3333), relativa all'organizzazione comune di mercato nel settore delle carni ovine e caprine. Parimenti, v. le sentenze 2 dicembre 1992, causa C-280/89, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-6185), in ordine alla politica strutturale comune nel settore della pesca, e 25 maggio 1993, causa C-228/91, Commissione/Italia (Racc. pag. I-2701), in ordine ai controlli sanitari nel settore della pesca.

12 — Regolamento 6 febbraio 1962, n. 17 (primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato; GU 1962, n. 13, pag. 204).

13 — Sentenza 9 febbraio 1994 (già citata alla nota 5), in particolare punti 46 e 47.

effetto equivalente ad un dazio doganale, ai sensi degli artt. 9 e 12 del Trattato.

27. Indipendentemente dalla soluzione data dalla Corte di giustizia alla causa C-119/92, ritengo importante esaminare se la Commissione potesse, in pendenza del primo procedimento per inadempimento, avviare anche un secondo procedimento contro lo stesso Stato membro ove ritenesse che la stessa normativa controversa di quest'ultimo violasse anche altre disposizioni del Trattato, e se fosse tenuta a portare a termine il procedimento di cui al regolamento n. 17 e ad avviare solo in seguito quello di cui all'art. 169.

28. Ai sensi degli artt. 155 e 169 la Commissione è la custode della legalità comunitaria, in quanto la sua missione, nell'interesse generale della Comunità, è di vigilare d'ufficio sull'applicazione del Trattato da parte degli Stati membri e di far accertare, al fine della loro soppressione, la sussistenza di eventuali trasgressioni degli obblighi che ne derivano [14]. Di conseguenza, spetta alla Commissione decidere se sia opportuno rivolgersi contro uno Stato membro [15] e stabilire in quale momento agire contro lo stesso Stato [16], la cui normativa è a suo parere in contrasto con la normativa comunitaria, determinando le disposizioni che ritiene siano violate dallo Stato membro, e, di conseguenza, scegliere il momento della proposizione del ricorso [17].

29. Parimenti, spetta alla Commissione, a mio parere, scegliere se agire prima contro l'impresa il cui comportamento essa ritiene pregiudizievole per la concorrenza e poi contro lo Stato membro la cui normativa imponga o favorisca la conclusione di intese o pratiche concordate contrarie all'art. 85, o, per contro, se sia opportuno non agire contro l'impresa e sia invece preferibile avviare il procedimento di cui all'art. 169 contro lo Stato membro.

30. Oltre a quanto sopra, ritengo che la Commissione, a partire dal momento in cui decide di esercitare le competenze che le derivano dall'art. 169, inviando allo Stato membro destinatario di contestazioni una lettera di diffida e, soprattutto, il parere motivato, delimiti l'oggetto della controversia. Pertanto, la diagnosi dell'inadempimento avviene principalmente con il parere motivato e, di conseguenza, è di volta in volta oggetto della causa per inadempimento di uno Stato membro quello che è stato determinato nel parere motivato. Infatti, con il parere motivato viene delimitato l'oggetto della controversia dinanzi alla Corte di giustizia, nei limiti in cui tanto il ricorso quanto il parere motivato debbono fondarsi sugli stessi motivi ed argomenti [18]; la deduzione di nuovi motivi da parte della Commissione, o

14 — V. sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia (Racc. pag. 359, punto 15).

15 — V. l'analisi operata da Simon D., *Recours en constatation de manquement*, in *Jurisclasseur*, 1991, fasc. 380, § 46.

16 — V. sentenza 10 aprile 1984, causa 324/82, Commissione/Belgio (Racc. pag. 1861, punto 12).

17 — V. sentenza 1° giugno 1994, causa C-317/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2039, punto 4).

18 — V., indicativamente, sentenze 7 febbraio 1984, causa 166/82, Commissione/Italia (Racc. pag. 459, punto 16); 1° dicembre 1993, causa C-234/91, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-6273, punto 16), e 12 gennaio 1994, causa C-296/92, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1, punto 11).

anche solo l'ampliamento della sua argomentazione con la presentazione di nuovi elementi, nell'ambito degli stessi addebiti, è inammissibile [19]. Correlativamente, i poteri della Corte di giustizia nell'ambito del procedimento sul ricorso ex art. 169 sono nettamente circoscritti: essi si limitano al controllo di legittimità degli elementi contenuti nel parere motivato e ribaditi con l'atto introduttivo del ricorso [20].

31. Da quanto sopra considerato risulta, a mio parere, che la Commissione può benissimo, in base alle competenze ad essa derivanti dall'art. 169, agire, nell'ambito di un nuovo procedimento, contro lo Stato membro di cui trattasi, qualora ritenga che la stessa normativa violi altre norme, diverse da quelle del precedente procedimento anche se quest'ultimo non si è ancora concluso. Inoltre, dato che i procedimenti di cui all'art. 169 e al regolamento n. 17 sono indipendenti tra loro e tramite loro la Commissione si rivolge contro uno Stato membro, nel primo caso, e contro un'impresa o un'associazione di imprese, nel secondo, la Commissione non era tenuta a far precedere l'uno all'altro perché il ricorso da essa proposto ai sensi dell'art. 169 fosse ricevibile ove ricorressero tutti i presupposti previsti in tale norma. Di conseguenza, gli argomenti addotti ex adverso dal governo italiano debbono essere respinti.

19 — V. sentenza 7 febbraio 1984, Commissione/Italia (citata alla nota 18).

20 — Così, il giudice comunitario non può procedere alla sostituzione del termine impartito con il parere motivato (v. sentenza 10 novembre 1981, causa 28/81, Commissione/Italia, Racc. pag. 2577, punto 6, e la sentenza, di pari data, nella causa 29/81, Commissione/Italia, Racc. pag. 2585, punto 6).

2) Violazione dei diritti della difesa della convenuta e procedimento per inadempimento di uno Stato membro

32. Secondo il governo italiano, la Commissione non poteva avviare un secondo procedimento per inadempimento di uno Stato membro per motivi diversi e incompatibili con quelli su cui si basava il primo ricorso. Così facendo essa pregiudicherebbe infatti i suoi diritti a svolgere la propria difesa, costringendolo a difendersi contemporaneamente in due cause aventi ad oggetto le stesse circostanze di fatto ma basate su disposizioni diverse. Inoltre, nel corso della trattazione orale esso ha sostenuto che non era in condizione di presentare le sue osservazioni sull'inadempimento imputatogli poiché la Commissione, adottando la decisione 93/438, lo aveva posto dinanzi al fatto compiuto e in questo modo il suo diritto di difendersi era stato reso senza oggetto.

33. Secondo la Commissione, tale argomento del governo italiano è privo di fondamento in quanto esso non ha reagito all'invio dei vari atti del procedimento e la sua sola reazione è stata la presentazione di un'eccezione di irricevibilità.

34. A mio parere occorre verificare separatamente, nell'ambito di ciascun procedimento per inadempimento avviato sulla base dell'art. 169, se i diritti della difesa dello Stato membro convenuto siano stati rispettati o meno. Per accertarlo si deve esaminare se la

Commissione abbia rispettato tutte le fasi del procedimento, inviando, nell'ordine, allo Stato membro convenuto la lettera di diffida e il parere motivato prescritti, e se dal contenuto di questi ultimi lo Stato membro potesse prendere pienamente conoscenza delle contestazioni mosse dalla Commissione [21]. Se quest'ultimo non ha risposto a tali atti, lo ha chiaramente fatto a proprio rischio e pericolo, con l'assunzione delle conseguenze che tale omissione comporta.

B — *Sul secondo motivo di irricevibilità del ricorso. Carenze sostanziali degli atti del procedimento precontenzioso e dell'atto introduttivo del ricorso*

35. Con il secondo — e dal mio punto di vista più rilevante — motivo di irricevibilità il governo italiano sostiene che esistono carenze sostanziali della lettera di diffida e del parere motivato e divergenze tra l'atto introduttivo del ricorso e il parere motivato. Infatti, solo l'atto introduttivo del ricorso conteneva una piena e dettagliata analisi degli elementi costitutivi della violazione dell'art. 85, n. 1. Per contro, tanto la lettera di diffida quanto il parere motivato della Commissione sono stati formulati, nei loro punti determinanti ai fini della causa, con eccezionale concisione, poiché vi si considera quanto segue: «Con decisione del 28 giugno 1993 la Commissione ha constatato che la tariffa redatta dal Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali e adottata in occasione della sua seduta del 21 marzo 1988 costituisce un'infrazione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato». Tale formulazione non è conforme ai criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, poiché il parere motivato non contiene «un'esposizione coerente e particolareggiata dei motivi che hanno condotto la Commissione alla convinzione che lo Stato interessato è venuto meno a uno degli obblighi che gli incombono in forza del Trattato» [22]. A modo di vedere della Repubblica italiana, tanto nella lettera di diffida quanto nel parere motivato ad essa rivolti dalla Commissione viene semplicemente fatto riferimento alla decisione 30 giugno 1993 [23], nella quale viene spiegato dettagliatamente, in fatto, per quali motivi la fissazione della tariffa da parte del CNSD costituiva, a parere della Commissione, una violazione dell'art. 85. D'altronde, la decisione 93/438 era espressamente diretta al CNSD e non poteva essere fatta valere, di conseguenza, una sua efficacia vincolante nei confronti della Repubblica italiana, come quest'ultima sostiene.

36. La Commissione sostiene che i mezzi e gli argomenti sui quali si fondano tanto il parere motivato quanto il ricorso sono assolutamente identici. In concreto, essa sottolinea che sia la lettera di diffida sia il parere motivato contengono un espresso riferimento alla decisione della Commissione 93/438, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale*

21 — V., ad esempio, sentenza 28 marzo 1985, causa 274/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 1077, punti 20 e 21): «Come la Corte ha dichiarato nella sentenza 11 luglio 1984 (causa 51/83, Commissione/Italia, Racc. pag. 2793), poiché la facoltà concessa allo Stato membro interessato di presentare le sue osservazioni costituisce — anche se esso preferisce non servirsene — una garanzia fondamentale voluta dal Trattato, l'osservanza di tale garanzia è un presupposto della ritualità del procedimento per la dichiarazione della trasgressione di uno Stato (...)». V. inoltre sentenza 17 settembre 1996, causa C-289/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4405, punto 15), e ordinanza 11 luglio 1995, causa C-266/94, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-1975, punti 16 e 17).

22 — Essa fa riferimento, indicativamente, alla sentenza 11 luglio 1991, causa C-247/89, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-3659, punto 22).

23 — Più precisamente, viene fatto riferimento alla decisione 28 giugno 1993, anziché 30 giugno 1993, come sarebbe corretto, evidentemente per un lapsus. Tuttavia, nella misura in cui viene descritta in sintesi nel contenuto tale decisione, anche se la sua data non è riportata con precisione, così come il numero della decisione, non sussiste per questo motivo il minimo difetto degli atti del procedimento precontenzioso che ha preceduto la presentazione del presente ricorso.

delle Comunità europee [24], e che tale riferimento significa che veniva fatto rinvio al contenuto della decisione, come anche alle circostanze di fatto e alla valutazione giuridica che hanno condotto all'adozione della decisione secondo cui sussiste una violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato. L'atto introduttivo del ricorso riportava semplicemente la struttura della decisione 93/438. La differenza di presentazione fra la lettera di diffida e il parere motivato, da un lato, e il ricorso, dall'altro, si spiega soltanto con la volontà della Commissione di sottolineare maggiormente la responsabilità della Repubblica italiana.

37. Ritengo che il motivo di irricevibilità dedotto dalla Repubblica italiana non possa essere accolto.

38. Come ha ripetutamente dichiarato la Corte di giustizia «la Commissione è tenuta ad indicare, in ogni ricorso proposto ai sensi dell'art. 169 del Trattato, i motivi esatti sui quali la Corte è chiamata a pronunciarsi, nonché, quanto meno sommariamente, gli elementi di diritto e di fatto sui quali detti motivi si fondano» [25]. Ritengo che tali condizioni siano soddisfatte nel caso di specie.

39. La tesi qui sostenuta è corroborata, a mio parere, anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine agli effetti giuridici del parere motivato, secondo la quale, come è già stato rilevato, con quest'ultimo viene definito l'oggetto della controversia dinanzi alla Corte di giustizia.

40. Più in particolare, ritengo che tanto nella lettera di diffida quanto, soprattutto, nel successivo parere motivato inviato dalla Commissione alla Repubblica italiana sia delineato con chiarezza, anche se in forma sintetica, l'oggetto della controversia, vale a dire che essa contiene un'esposizione «coerente e particolareggiata» dei motivi «che hanno condotto la Commissione alla convinzione che lo Stato interessato è venuto meno a uno degli obblighi che gli incombono in forza del Trattato (...)» [26].

41. Inoltre, dato che esisteva un espresso rinvio al contenuto della decisione 93/438, la sola questione per la quale l'esame della Commissione avrebbe dovuto essere più particolareggiata, tanto nella lettera di diffida quanto, principalmente, nel parere motivato, era la questione se sussista una responsabilità della Repubblica italiana per la violazione della normativa comunitaria da parte del CNSD. Infatti, a parte l'espresso riferimento alla decisione 93/438, la Commissione adduce, in ordine alla responsabilità della Repubblica italiana, le specifiche doglianze sulle quali la Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi.

24 — La decisione della Commissione 93/438 (citata alla nota 6).

25 — V., a mo' d'esempio, sentenze 23 ottobre 1997, causa C-375/95, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-5981, punto 35), e 31 marzo 1992, causa C-52/90, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-2187, punto 17).

26 — V., ad esempio, sentenze 28 marzo 1985, Commissione/Italia, punti 20 e 21, e 17 settembre 1996, Commissione/Italia, punto 15 (già citate alla nota 21).

V — Sul merito della controversia

42. La Commissione, con decisione 30 giugno 1993, 93/438/CEE, relativa ad un procedimento di applicazione dell'art. 85 del Trattato CEE [27], rileva che la tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali, adottata dal CNSD, costituisce un'infrazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato [28].

43. Inoltre, secondo la Commissione, la summenzionata decisione del CNSD, che pregiudica la concorrenza per il fatto di imporre una tariffa unica a tutti gli spedizionieri doganali, discende direttamente dalle citate norme della legge n. 1612/1960, che prevede che il CNSD adotti una decisione di associazione di imprese in contrasto con l'art. 85 del Trattato, e per questo anche la Repubblica italiana, avendo adottato e mantenuto in vigore la detta legge, ha violato gli obblighi che le incombono in forza degli artt. 5 e 85 del Trattato.

44. Esaminerò gli argomenti della Commissione in due tempi, e cioè: dapprima esaminerò la questione se con l'esercizio dell'attività del CNSD si sia contravvenuto all'art. 85 del Trattato e, poi, in un secondo momento, accerterò quale responsabilità sia imputabile alla Repubblica italiana. Ciò perché soltanto ove si dimostri che l'attività del CNSD per quel che riguarda l'adozione di una tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali costituisce violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato occorrerà poi stabilire l'eventuale responsabilità della Repubblica italiana al riguardo.

A — *Sulla violazione dell'art. 85 da parte del CNSD*

45. In primo luogo, cercherò di stabilire se l'attività professionale degli spedizionieri doganali costituisca attività imprenditoriale ai sensi dell'art. 85 del Trattato. In seguito, esaminerò se il CNSD costituisca un'associazione di imprese ai sensi di tale norma. Vedrò poi se possano essere qualificate come decisioni di associazioni di imprese, restrittive della concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato, le decisioni del CNSD dirette ad imporre una tariffa a tutti gli spedizionieri doganali. Infine, cercherò di accertare se queste decisioni possano pregiudicare gli scambi intracomunitari.

1) Sulla configurabilità come attività imprenditoriale ai sensi dell'art. 85 del Trattato dell'attività professionale degli spedizionieri doganali

46. In udienza il governo italiano ha sostenuto che lo spedizioniere doganale è un

27 — Decisione già ricordata alla nota 6.

28 — Come ho già detto (*nota 7*), con ricorso proposto dinanzi al Tribunale di primo grado il CNSD ha chiesto l'annullamento di detta decisione. Tale causa (T-513/93) è tuttora pendente.

libero professionista, un lavoratore non subordinato, autonomo, come l'avvocato, il geometra e l'interprete, il quale non può considerarsi impresa ai sensi dell'art. 85, in quanto presta servizi di carattere intellettuale e può esercitare la sua attività solo se vi è autorizzato e se sono soddisfatte determinate condizioni. Esso ha fatto valere che il Trattato distingue tra lavoratore autonomo e impresa, tra attività dipendente o meno, e che non si desume dal Trattato che un'attività non subordinata costituisca attività imprenditoriale. Inoltre, fa difetto l'elemento organizzativo necessario per accertare se sussista o meno un'impresa, vale a dire non vi è un'organizzazione unitaria di elementi personali o di altri elementi predisposti al perseguimento costante di un determinato scopo economico [29]. Infine, il governo italiano ha sostenuto che non è possibile, in base al diritto vigente, considerare tutte le attività non subordinate come imprese ai sensi dell'art. 85 del Trattato e che sarebbe necessaria una riforma legislativa per estendere l'applicazione delle norme sulla concorrenza anche ai liberi professionisti.

47. In udienza, la Commissione ha sottolineato che gli spedizionieri doganali sono imprese ai sensi dell'art. 85 e che il diritto comunitario della concorrenza è autonomo non solo nei confronti dei diritti nazionali, ma anche nei confronti delle altre norme del diritto comunitario.

29 — Si è fatto richiamo in merito alla sentenza del Tribunale di primo grado 10 marzo 1992, causa T-11/89, Shell/Commissione (Racc. pag. II-757, punto 311).

48. Esaminerò, dapprima, la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa ai soggetti che costituiscono imprese ai sensi del diritto comunitario della concorrenza e affronterò in seguito, nel merito, la questione se la professione dello spedizioniere doganale e, per estensione, una libera professione [30] possano considerarsi imprese [31].

30 — Secondo il diritto italiano l'organizzazione delle libere professioni si fonda tradizionalmente sul modello corporativo, che mira, da un lato, a proteggere gli interessi della categoria professionale considerata e, dall'altro, a garantire che una determinata attività professionale venga esercitata nel rispetto delle forme di legge. Si fa dunque distinzione tra imprese e lavoratori autonomi, fra i quali esso colloca anche i liberi professionisti.

31 — Ricordo che la Commissione anche in seguito ha rivolto una sua decisione ad una organizzazione di categoria di liberi professionisti, che con proprio provvedimento determinava l'entità dei compensi dei professionisti del relativo ramo. In particolare, il 30 gennaio 1995 essa ha adottato la decisione 95/188/CE, relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 85 del Trattato CE (GU L 122, pag. 37). Detta decisione è diretta al Colegio Oficial de Agentes de la Propriedad Industrial (COAPI), che ha personalità giuridica di diritto pubblico, secondo il diritto spagnolo. La Commissione ha ritenuto che configurasse una violazione dell'art. 85 la fissazione, da parte dell'assemblea generale dei consulenti in materia di proprietà industriale (in prosieguo: i «consiglieri API»), della tariffa, vincolante erga omnes, a pena di sanzioni, per tutti coloro che richiedono prestazioni di servizi per l'espletamento delle formalità necessarie alla domanda di deposito di un brevetto, di registrazione di un marchio o di altri diritti di proprietà industriale come pure qualsiasi prestazione di servizi inerente al rinnovo o alla proroga di detti diritti. A questa conclusione è giunta la Commissione dopo aver prima ritenuto che i consiglieri API costituissero imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, e che il COAPI, che riunisce tutti i detti consiglieri API, costituisca un'associazione di imprese ai sensi di tale disposizione, anche se ai sensi del diritto spagnolo costituisce una persona giuridica di diritto pubblico, mentre il suo regolamento che riguarda la costituzione del COAPI e il suo funzionamento costituisce tanto un accordo tra imprese quanto una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato. Inoltre, le deliberazioni dell'assemblea generale (e del comitato direttivo) del COAPI in materia di fissazione dei prezzi, che vengono adottate in applicazione delle disposizioni del regolamento COAPI, costituiscono decisioni di un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1. Inoltre, la Commissione ha ritenuto che a motivo delle limitazioni dei prezzi sussistano sensibili limitazioni della concorrenza che possono pregiudicare gli scambi tra Stati membri. La Commissione ha sottolineato, d'altro canto, che il COAPI non potrebbe sottrarsi alla sua responsabilità facendo valere il fatto che i suoi comportamenti discendono da norme di legge, nemmeno se fosse configurabile una responsabilità del Regno di Spagna.

49. È consolidata giurisprudenza della Corte che «la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento» [32]. Infatti, secondo tale giurisprudenza, la nozione di impresa e, di conseguenza, quella di attività economica vengono costantemente intese in senso lato. Essa costituisce perciò *condicio sine qua non* per stabilire se l'attività di un ente o di un'autorità amministrativa costituisce esercizio di pubblici poteri o esercizio di attività economica a carattere industriale o commerciale «suscettibile di essere svolta, almeno in linea di principio, da un'impresa privata e per un fine di lucro» [33].

50. Occorre sottolineare che la Corte, nel decidere se un'attività sia economica o meno, ne accerta la natura indipendentemente dal soggetto che l'esercita. Viene quindi riconosciuto che [34] «lo Stato può agire vuoi esercitando il potere d'imperio, vuoi svolgendo attività economiche di natura industriale o commerciale che consistono nell'offrire beni e servizi sul mercato» [35] e che per qualificare un'attività come attività di impresa pubblica non è determinante la mancanza di personalità giuridica separata da quella dello Stato. È stato però affermato che «per poter fare detta distinzione è quindi necessario, di volta in volta, esaminare le attività svolte dallo Stato e determinare a quale categoria esse appartengano» [36].

51. Per giungere a tali conclusioni la Corte ha vagliato, in primo luogo, la natura delle attività svolte, vale a dire se siano economiche o meno e se possano essere svolte, in linea di massima, da un'impresa privata avente fini di lucro. Essa ha inoltre vagliato il loro oggetto e le norme che le disciplinano [37]. La Corte ha contemporaneamente valutato diversi indizi tra loro connessi che da soli non sono sufficienti a far escludere il

32 — V., ad esempio, sentenza 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser (Racc. pag. I-1979, punto 21); in tale causa, la Corte ha ritenuto costituisse impresa il Bundesanstalt für Arbeit tedesco, giacché questo ente pubblico esercita, come entità a parte, un'attività economica nel settore del collocamento, facendo da intermediario tra domanda e offerta nel settore del lavoro. V. anche le sentenze 11 dicembre 1997, causa C-55/96, Job Centre (Racc. pag. I-7119, punto 21), che ha ribadito la soluzione fornita nella sentenza Höfner, e 16 novembre 1995, causa C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances e a. (Racc. pag. I-4013, punto 14).

33 — V. paragrafo 9 delle conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nella causa C-364/92, SAT Fluggesellschaft (Eurocontrol), nella quale è stata pronunciata la sentenza 19 gennaio 1994 (Racc. pag. I-43).

34 — V. sentenza 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 2599, punto 7), nella quale la Corte ha stabilito (punto 8) che costituiva pubblica impresa l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato italiani, che, pur non avendo una personalità giuridica distinta da quella dello Stato, esercitava un'attività economica offrendo nel settore dei tabacchi lavorati beni e servizi sul mercato.

35 — Ad esempio, nella sentenza 11 luglio 1985, causa 107/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 2655, in particolare punti 14 e 15), è stato dichiarato che solo una parte delle attività postali che sono esercitate da un ente di diritto pubblico possono considerarsi attività della pubblica autorità nel senso stretto del termine.

36 — Sentenza 16 giugno 1987, Commissione/Italia (citata alla nota 34), punto 7. V. pure sentenza 27 ottobre 1993, causa C-92/91, Taillandier (Racc. pag. I-5383, punto 14). Inoltre, nella sentenza 20 marzo 1985, causa 41/83, Italia/Commissione (Racc. pag. 873, punto 20), la Corte ha ritenuto che le norme adottate dalla British Telecom, facendo uso del potere regolamentare riconosciutole dalla legge, dovevano considerarsi parte integrante della sua attività imprenditoriale.

37 — V. sentenza Eurocontrol (citata alla nota 33), punto 30, nella quale la Corte ha dichiarato che le attività dell'Eurocontrol, in materia di controllo e di polizia dello spazio aereo, non costituiscono attività imprenditoriali ma costituiscono esercizio di pubblici poteri. Nella sentenza 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, Poucet e Pistre (Racc. pag. I-637), la Corte ha dichiarato che le casse malattia e gli enti che le coadiuvano non svolgono un'attività economica, ma «una funzione di carattere esclusivamente sociale» (punto 18), poiché tale attività è soggetta a un controllo da parte dello Stato (punto 14), e «si fonda sul principio della solidarietà nazionale e non ha alcuno scopo di lucro» (punto 18).

carattere economico di un'attività e la sua esenzione dalla disciplina della regola di concorrenza. In concreto, essa ha valutato fino a qual punto l'ente di cui si esaminano le attività operi conformemente alle norme emanate dalle autorità amministrative, se, in particolare, disponga del potere di influenzare l'entità dei corrispettivi richiesti per le prestazioni di servizi agli utenti e in quale misura abbia scopo di lucro.

52. Inoltre, la Corte ha stabilito che [38] «nell'ambito del diritto della concorrenza la nozione d'impresa dev'essere intesa nel senso ch'essa si riferisce ad un'unità economica dal punto di vista dell'oggetto dell'accordo, anche se sotto il profilo giuridico quest'unità economica è costituita da più persone, fisiche o giuridiche (...)» [39]. Nella stessa causa, l'avvocato generale Lenz, nelle sue conclusioni, ha rilevato che [40] «la nozione di "impresa" deve manifestamente essere interpretata secondo un criterio funzionale e quindi si applica senz'altro anche alle persone fisiche, purché esercitino un'attività indipendente».

53. L'attività economica consiste in qualsiasi attività di offerta di beni o di servizi su un determinato mercato [41]. Come però giustamente sostiene la Commissione, è del tutto fuori dubbio che l'attività che esercitano gli spedizionieri doganali ha carattere economico, nell'accezione surriferita, in quanto consiste nell'offerta a titolo oneroso, alle imprese interessate, di servizi di espletamento delle formalità doganali soprattutto quelle concernenti l'importazione, l'esportazione e il transito di merci, nonché di altri servizi integrativi dei precedenti, come ad esempio la prestazione di servizi in campo valutario, merceologico e fiscale, ivi compreso il contenzioso tributario [42].

54. Inoltre, a titolo integrativo, direi che lo svolgimento delle attività da parte degli

38 — Sentenza 12 luglio 1984, causa 170/83, Hydrotherm Gerätebau (Racc. pag. 2999, punto 11). Nella fattispecie si trattava di un accordo fra una società, la Hydrotherm, da un lato, e tre soggetti distinti, dall'altro, precisamente una persona fisica e due società.

39 — La Corte ha così proseguito (punto 11): «Pertanto, il presupposto contemplato dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 67/67 ricorre qualora una delle parti contraenti sia costituita da imprese che abbiano un interesse identico e siano controllate dalla stessa persona fisica, anch'essa partecipante all'accordo. In questo caso, infatti, non può esservi concorrenza tra le persone che partecipano assieme, come un'unica parte, all'accordo». Il regolamento della Commissione 22 marzo 1967, n. 67/67/CEE, riguardava l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi d'esclusiva (GU 1967, n. 57, pag. 849).

40 — V. punto B, n. 1, in fine, delle conclusioni nella causa 170/83, Hydrotherm (già menzionata alla nota 38).

41 — V., ad esempio, sentenza 16 giugno 1987, Commissione/Italia (già citata alla nota 34), punto 7. D'altro canto possiamo reperire nella giurisprudenza della Corte esempi nei quali il termine «attività economica» viene interpretato in senso molto lato. Ciò avviene nel campo dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto alle prestazioni di servizi, in cui si riconosce (v. sentenza 26 marzo 1987, causa 235/85, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 1471, punto 15) che, «nei Paesi Bassi, i notai e gli ufficiali giudiziari, in quanto esercitino in modo autonomo attività economiche consistenti nella prestazione di servizi a favore di terzi, per le quali ricevono in contropartita, per proprio conto, una remunerazione, devono essere considerati soggetti passivi dell'IVA, ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della sesta direttiva». Si tratta della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari — Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU L 145, pag. 1). Inoltre, la Corte nella stessa sentenza 26 marzo 1987, Commissione/Paesi Bassi (punto 22), ha dichiarato che «di conseguenza, anche se per ipotesi si dovesse ritenere che, nello svolgimento delle loro funzioni pubbliche, i notai e gli ufficiali giudiziari esercitano prerogative della pubblica autorità in forza di una investitura pubblica, non ne consegue ch'essi possano fruire dell'esenzione contemplata dall'art. 4, n. 5. In effetti, essi svolgono le relative attività non già in veste di ente di diritto pubblico, poiché non fanno parte della struttura della pubblica amministrazione, bensì sotto forma di attività economica indipendente, esercitata nell'ambito di una libera professione».

42 — Ciò è riportato nel capo II, intitolato «Corrispettivi» dell'allegato al decreto del ministro delle Finanze italiano 6 luglio 1988 (già ricordato alla nota 4), con il quale è stata approvata la tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali adottata dal CNSD.

spedizionieri doganali evidentemente richiede un quadro organizzativo minimo di elementi personali, materiali e immateriali (ad esempio, la disponibilità di un ufficio attrezzato, mezzi di telecomunicazione, ecc.), destinati al perseguimento di un determinato scopo, vale a dire l'offerta di servizi agli imprenditori interessati a scopo di lucro [43].

2) Sulla questione se il CNSD costituisca un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato

55. Oltre a quanto si è detto, come sostiene anche la Commissione senza venire contraddetta dal governo italiano, gli spedizionieri doganali, nell'espletamento dei loro compiti, si accollano pienamente i rischi economici che derivano da detta attività, rischi insiti, fra l'altro, nell'esercizio di qualsiasi attività economica con scopo di lucro [44]. Si tratta del rischio di non coprire le spese dei diversi fattori che intervengono nel procedimento di prestazione dei servizi tramite il corrispettivo dei servizi prestati per l'espletamento delle operazioni doganali [45]. In caso di squilibrio tra entrate ed uscite, sottolinea la Commissione, lo stesso spedizioniere è tenuto ad accollarsi le perdite di gestione e l'eventuale rischio di insolvibilità. Quindi, dall'insieme di tutti gli elementi di cui sopra si deduce, a mio avviso, che gli spedizionieri doganali, che sono liberi professionisti e svolgono un'attività economica, costituiscono imprese ai sensi dell'art. 85 e che devono disattendersi in quanto infondati gli argomenti addotti ex adverso all'udienza da parte del governo italiano.

56. Il governo italiano ha sostenuto in udienza che se lo spedizioniere doganale non costituisce un'impresa ai sensi dell'art. 85, tanto meno il CNSD costituisce un'associazione di imprese ai sensi dello stesso articolo.

57. In udienza la Commissione ha sottolineato che la particolarità della controversia in esame sta nel fatto che la fissazione diretta dei corrispettivi per la prestazione dei servizi nell'ambito delle operazioni di sdoganamento non viene effettuata individualmente dagli spedizionieri doganali, che sono imprese ai sensi dell'art. 85, ma tali corrispettivi vengono determinati di concerto nell'ambito del CNSD.

43 — L'Autorità italiana garante della concorrenza e del mercato, fondandosi su un criterio funzionale di definizione dell'impresa, cioè sulla natura dell'attività svolta (economica o meno), indipendentemente dal suo status legale, ha riconosciuto espressamente che l'attività professionale dei liberi professionisti, tra i quali rientrano gli spedizionieri doganali, costituisce attività imprenditoriale, che la loro qualificazione come imprese non è inconciliabile con le caratteristiche specifiche delle libere professioni e che, quindi, essi possono venire assoggettati alle norme in materia di concorrenza. V. delibera del 1° gennaio 1994, in *Bollettino dell'Autorità garante della concorrenza*, n. 47/94.

44 — V. sentenza 16 dicembre 1975, cause riunite 40/73-48/73, 50/73, 54/73, 55/73, 56/73, 111/73, 113/73 e 114/73, Suiker Unie e a./Commissione (Racc. pag. 1663, punti 482 e 541).

45 — Mi riferisco, ad esempio, al costo di allestimento e/o di locazione e manutenzione di un ufficio, al costo delle telecomunicazioni e al versamento delle imposte.

58. Passerò quindi all'esame della questione, determinante per la soluzione della presente controversia, di stabilire se un ordine professionale, come nella fattispecie il CNSD, che secondo il diritto italiano costituisce ente di diritto pubblico [46], abbia operato come associazione di imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, in quanto è responsabile della redazione della tariffa per le prestazioni professionali fornite dagli spedizionieri doganali.

59. Per esaminare tale questione mi pare necessario far riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia. Nella sentenza BNIC/Clair [47] la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla questione se si configurasse un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85 nel caso della BNIC, ha dichiarato che i membri del consiglio direttivo dell'ente in questione erano «persone le quali, benché nominate dalle pubbliche autorità, erano state designate, ad eccezione delle due nominate direttamente dal ministro, dalle organizzazioni di categoria direttamente interessate e che, di conseguenza, dovevano essere considerate, di fatto, come rappresentanti di dette organizzazioni al momento della negoziazione e della conclusione dell'accordo».

60. Faccio rilevare che questa idea della rappresentanza diretta o immediata, come ben la definisce la Commissione, degli interessi delle imprese di un determinato settore è stata più volte ribadita dalla Corte nel determinare le condizioni in presenza delle quali i membri di determinate commissioni cui è conferita la competenza ad adottare tariffe applicabili a tutte le imprese che esercitano una determinata attività *non possono* considerarsi rappresentanti delle imprese di appartenenza [48].

61. Ciò avviene, secondo la giurisprudenza della Corte, allorché: a) i membri delle commissioni in questione (commissioni tariffarie dei trasporti) non sono vincolati da ordini o direttive delle imprese o associazioni che ne propongono la nomina, non possono considerarsi come riuniti in assemblee di rappresentanti di imprese del proprio settore e quindi possono essere definiti periti indipendenti [49], e b) i membri di dette commissioni tariffarie dei trasporti sono tenuti per legge a fissare le tariffe dei trasporti [50], tenendo presenti non solo ed esclusivamente gli interessi delle imprese o delle associazioni di imprese del settore che li ha designati, ma l'interesse generale [51] e gli interessi delle

46 — Secondo la normativa italiana il CNSD ha la funzione di organizzare e di coordinare l'attività economica degli aderenti alle organizzazioni professionali degli spedizionieri doganali al fine di facilitare il conseguimento delle finalità di carattere industriale e commerciale perseguite dagli aderenti.

47 — Sentenza 30 gennaio 1985, causa 123/83, BNIC/Clair (Racc. pag. 391, punto 19). La BNIC è la sigla del Bureau national interprofessionnel du cognac, che costituiva un'organizzazione interprofessionale nel settore dei vini e delle acquaviti di cognac, i cui membri erano designati dal ministro dell'Agricoltura, e che con propria decisione stabiliva i prezzi dei vini bianchi da distillare e delle acquaviti di cognac.

48 — V., a mo' d'esempio, sentenze 17 novembre 1993, causa C-185/91, Reiff (Racc. pag. I-5801); 9 giugno 1994, causa C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft (Racc. pag. I-2517); 5 ottobre 1995, causa C-96/94, Centro Servizi Spediporto (Racc. pag. I-2883), e 17 ottobre 1995, cause riunite C-140/94, C-141/94 e C-142/94, DIP e a. (Racc. pag. I-3257).

49 — Sentenze Reiff (punti 17 e 24), Delta (punti 16 e 18) e DIP (punti 18 e 19), già citate.

50 — O a formulare il loro parere per la concessione di una licenza amministrativa per l'apertura di esercizi commerciali (sentenza DIP).

51 — All'udienza la Commissione si è richiamata, a mo' d'esempio, al caso degli avvocati per i quali il ministro competente fissa la tariffa degli onorari tenendo presente l'interesse pubblico.

imprese di altri settori o degli utenti di detti servizi [52].

62. È quindi necessario vedere, alla luce della normativa italiana controversa, a quali risultati, quanto al problema della qualificazione del CNSD come associazione di imprese, ai sensi dell'art. 85, n. 1, portano i criteri interpretativi di questa giurisprudenza applicati al caso in esame. Ritengo che un complesso di elementi ci aiuterà a risolvere la questione se il CNSD costituisca associazione di imprese ai sensi dell'art. 85.

63. In primo luogo, ritengo che dalle disposizioni della normativa italiana risulti che i membri del CNSD rappresentano una determinata categoria professionale, quella degli spedizionieri doganali, e i suoi interessi. Abbiamo, d'altra parte, riconosciuto che gli spedizionieri doganali costituiscono imprese secondo il diritto comunitario della concorrenza. Come ha giustamente sottolineato la Commissione [punto 8, lett. a) del ricorso], allorché un soggetto entra a far parte del Consiglio nazionale di un ordine professionale, rappresenta detta professione tanto verso l'esterno quanto verso l'interno, cioè nei rapporti dell'ordine con i suoi membri. Ricordo che a norma dell'art. 10 della legge n. 1612/1960, i Consigli compartimentali degli spedizionieri sono eletti a scrutinio segreto fra tutti gli iscritti all'albo di ciascun compartimento per due anni, mentre a norma dell'art. 13 della stessa legge il CNSD è composto di nove membri che vengono nominati per tre anni dai componenti dei Consigli compartimentali. D'altro canto, ciò risulta in modo inequivocabile anche dalle norme del decreto del ministro delle Finanze 10 marzo 1964, che determina dettagliatamente la procedura di nomina tanto dei consiglieri compartimentali (art. 8 e seguenti) quanto di quelli nazionali (art. 22 e seguenti), stabilendo che possono venire eletti membri, sia dei Consigli compartimentali sia del CNSD, solo spedizionieri iscritti all'albo [53].

64. Inoltre, il ministro delle Finanze italiano, autorità incaricata per legge di sorvegliare l'ordine professionale di cui trattasi, non può intervenire né nella nomina per elezione dei membri dei Consigli compartimentali né in quella dei membri del CNSD.

65. Di conseguenza, i principi interpretativi che ha elaborato la Corte nella sentenza BNIC/Clair possono a fortiori, come giustamente sostiene la Commissione, venire applicati nella fattispecie in esame. Infatti, in quel caso, sebbene le organizzazioni professionali avessero semplicemente *proposto* i membri dell'assemblea generale del BNIC, che venivano poi *designati* dal *ministro competente* [54], ciò non aveva impedito alla Corte di

52 — V. sentenze Reiff (punti 18 e 24), Delta (punti 17 e 23), Centro Servizi Spediporto (punti 24 e 42) e DIP (punti 18 e 31), tutte già citate alla nota 48.

53 — Art. 8, secondo comma, e art. 22, secondo comma, del decreto ministeriale 10 marzo 1964 (menzionato alla nota 2).

54 — Il ministro dell'Agricoltura francese.

qualificare senza esitazioni il BNIC come associazione di imprese.

66. In secondo luogo, ritengo che il vincolo di rappresentanza che manifestamente collega i consiglieri nazionali del rispettivo ordine professionale con gli spedizionieri doganali che li hanno eletti risulti implicitamente per un'ulteriore ragione. Nella legislazione italiana in materia, in particolare all'art. 14, lett. d), della legge n. 1612/1960, il CNSD è incaricato di redigere la tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali in base alle proposte presentate dai Consigli compartimentali. Infatti, in questa normativa non vi è alcuna disposizione analoga a quella che esisteva nella legge tedesca in materia di trasporto di merci su strada [55] o ancora nella legge tedesca relativa ai trasporti fluviali [56] o nella legge italiana sul commercio al dettaglio [57]. Di conseguenza, poiché non è espressamente vietato tenere presenti eventuali indirizzi (direttive o istruzioni) degli elettori, non è consentito definire i membri del CNSD come «esperti tariffari» indipendenti ai sensi della giurisprudenza Reiff [58], Delta [59] e DIP [60].

67. In terzo luogo, ritengo che un ulteriore elemento porti a ritenere che il CNSD costituisca un'associazione di imprese. Nella normativa italiana controversa non è possibile reperire una norma che obblighi espressamente i membri del CNSD a redigere la tariffa dei corrispettivi ispirandosi a «determinati criteri di pubblico interesse» [61] e non solo agli interessi degli spedizionieri doganali che designano i consiglieri nazionali di tale ordine professionale. Di conseguenza, dato che la legge italiana stabilisce che i membri del CNSD sono spedizionieri doganali e poiché non sussiste una norma specifica, come avveniva nelle fattispecie oggetto delle cause Reiff, Delta, Spediporto e DIP, non possiamo desumerne che il CNSD stabilisce l'entità dei corrispettivi in funzione di determinati criteri di pubblico interesse, come giustamente conclude la Commissione.

68. Un altro argomento con il quale la Commissione corrobora il suo punto di vista consiste nel fatto che, conformemente all'art. 13, ultimo comma, della legge n. 1612/1960, «il Consiglio nazionale dura in carica tre anni ed i suoi componenti sono rieleggibili». Si potrebbe quindi sostenere che in questo modo i membri del CNSD, quanto meno in teoria, diventano più esposti alle pressioni eventualmente provenienti dalla base delle organizzazioni di categoria che essi rappresentano, in quanto desiderano essere rieletti e che ciò costituisce un ulteriore indizio del fatto che il CNSD è un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85.

55 — Sentenza Reiff (già citata alla nota 48).
56 — Sentenza Delta (già citata alla nota 48).
57 — Sentenza DIP (già citata alla nota 48).
58 — Punti 4 e 17.
59 — Punti 6 e 16.
60 — Punti 5, 6 e 18.

61 — V., in particolare, le sentenze Reiff (punto 24), Delta (punto 23) e Centro Servizi Spediporto (punto 24) (già citate alla nota 48).

69. Infine, in quarto luogo, un'ulteriore dimostrazione che il CNSD costituisce un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85 è fornita dal fatto che, dopo la recente modifica apportata al decreto legislativo n. 331/1992, è stata abolita la partecipazione di diritto del direttore generale delle dogane al CNSD in qualità di presidente. Questa modifica ha rafforzato l'idea secondo cui il CNSD scaturisce direttamente ed esclusivamente dal complesso di coloro che esercitano la professione di spedizioniere doganale.

70. Alla luce dell'analisi che precede si giunge alla conclusione, a mio parere, che la Corte deve considerare il CNSD come un'associazione di imprese in quanto è responsabile della redazione della tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali. Infatti l'ordine professionale nazionale degli spedizionieri doganali, nell'ambito dell'esercizio della sua competenza a redigere la tariffa, costituisce un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 85. Qualsiasi conclusione diversa priverebbe l'art. 85 di ogni effetto utile, poiché le imprese (nella fattispecie i liberi professionisti interessati) avvalendosi dell'ambito legale dell'associazione potrebbero seguire un comportamento limitativo della concorrenza senza incontrare alcun ostacolo.

71. Mi pare necessario chiarire un ultimo punto. Il CNSD in base alla legge dispone anche di varie altre competenze. In particolare, gli è affidata la tenuta dell'albo nazionale degli spedizionieri doganali e può irrogare sanzioni disciplinari a carico degli iscritti [art. 14, lett. a) e c), della legge n. 1612/1960] [62]. La caratteristica delle competenze in questione, tuttavia, è quella che esse non mirano ad istituire norme che disciplinano il comportamento degli spedizionieri doganali sul mercato della prestazione di servizi durante l'espletamento delle operazioni doganali, come sottolinea la Commissione. Anzi, gli atti che riguardano la competenza a fissare i corrispettivi riguardano indubbiamente scelte di carattere economico che gli spedizionieri doganali effettuano su un determinato mercato e, quindi, per questo tipo di competenze ad esso proprie, il CNSD deve annoverarsi tra le associazioni di imprese di cui all'art. 85 [63]. D'altro canto, ritengo che la fissazione dei corrispettivi che vengono riscossi dagli spedizionieri doganali nell'ambito dei servizi che prestano alla loro

62 — Il fatto che in altri Stati membri la legge riconosca competenze analoghe alle organizzazioni professionali non ha impedito agli ordinamenti giuridici nazionali di stabilire che le norme in materia di concorrenza si applicano anche nella fissazione delle tariffe dei corrispettivi da parte di tali organizzazioni. Ad esempio, una fissazione analoga è vietata espressamente nei diritti francese, finlandese e svedese. In altri Stati membri sono state prese decisioni in materia da parte delle autorità competenti che accertavano l'inosservanza delle norme nazionali sulla concorrenza da parte delle organizzazioni professionali in materia di fissazione dell'entità dei corrispettivi (ciò si è verificato, ad esempio, in Germania, in Danimarca, in Spagna, in Portogallo e in Belgio).

63 — Ricordo che la Corte, nella sentenza Eurocontrol (già ricordata alla nota 33), ha operato la distinzione tra le competenze affidate a questo ente e ha riconosciuto che (punto 28) l'attività dell'Eurocontrol che consisteva nella riscossione di contributi di rotta non era un'attività economica, bensì costituiva un'articolazione delle altre attività di interesse pubblico esercitata dall'ente in questione, che si ricollegavano all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri relative alla polizia e al controllo dello spazio aereo. D'altro canto, nella sentenza 18 marzo 1997, causa C-343/95, Diego Calì (Racc. pag. I-1547), la Corte ha seguito lo stesso criterio d'analisi e ha dichiarato (punto 25) che «l'art. 86 del Trattato va interpretato nel senso che un'attività di sorveglianza antinquinamento che un ente di diritto privato è stato incaricato di svolgere dai pubblici poteri in un porto petrolifero di uno Stato membro non rientra nella sfera d'applicazione di detto articolo, nemmeno nel caso in cui gli utenti del porto debbano versare un contributo destinato a finanziare detta attività». Alla stessa persona giuridica però erano state anche conferite competenze di rapido intervento nell'ipotesi di inquinamento dell'area portuale (nella fattispecie, si trattava del porto petrolifero di Genova). Inoltre, v. sentenza 11 luglio 1985, Commissione/Germania, punti 14 e 15 (già citata alla nota 35).

clientela non costituisca un elemento indispensabile per l'espletamento delle altre competenze che il legislatore nazionale ha affidato al CNSD [64].

3) Sulla limitazione della concorrenza a seguito della fissazione di una tariffa obbligatoria da parte del CNSD

72. Vengo ora all'esame della questione se le decisioni del CNSD di cui trattasi, che impongono una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, abbiano come oggetto o come effetto quello di ostacolare, di limitare o di nuocere alla concorrenza nell'ambito di un determinato mercato (quello dei servizi offerti dagli spedizionieri doganali nel territorio italiano) nel settore del trasporto, e persino del trasporto aereo, di merci.

73. Parto dalla constatazione che gli spedizionieri doganali costituiscono imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato e che il CNSD costituisce un'associazione di imprese per quanto riguarda gli atti che determinano il comportamento degli spedizionieri doganali in questo mercato.

74. Inoltre, non presenta, a mio avviso, particolari difficoltà qualificare come decisioni di un'associazione di imprese, che limitano la concorrenza ai sensi dell'art. 85, n. 1, lett. a), del Trattato, le decisioni del CNSD in materia di fissazione di una tariffa obbligatoria, competenza che viene conferita a questo ente dall'art. 14, lett. d), della legge n. 1612/1960.

75. In effetti, l'adozione della tabella dei corrispettivi da parte del CNSD, con decisione del 21 marzo 1988, costituisce un caso tipico di determinazione diretta dei prezzi di vendita dei servizi resi dagli spedizionieri doganali ai loro clienti, come, d'altra parte, giustamente sottolinea la Commissione. La tariffa in questione prevede, per ogni distinto tipo di attività (pratiche doganali o altre attività connesse a queste ultime), limiti massimi e minimi degli importi dovuti dal cliente allo spedizioniere doganale. Come dettagliatamente esposto nella decisione della Commissione 93/438 (punti 24-36 e 45-48 della motivazione), la tariffa contempla vari scaglioni in base al valore o al peso della merce da sdoganare ovvero al tipo specifico di merce o, inoltre, al tipo specifico del servizio professionale prestato (ad esempio, servizi di carattere valutario, merceologico e fiscale, ivi compreso il contenzioso tributario) (v. in particolare punto 26 della motivazione).

76. Mi pare sia sufficiente ricordare la stessa decisione del CNSD per dimostrare la fondatezza degli argomenti della Commissione.

64 — Come si è detto, si tratta, ad esempio, della tenuta dell'albo, dell'irrogazione di sanzioni disciplinari, della soluzione dei conflitti di competenza fra i Consigli compartimentali ecc.

77. In effetti, da un lato, ai sensi dell'art. 1 della detta decisione del CNSD: «la presente tariffa prevede i minimi ed i massimi dei corrispettivi che comunque devono esser praticati per le operazioni doganali e per le prestazioni attinenti la materia valutaria, merceologica e fiscale, ivi compreso il contenzioso tributario».

78. A norma dell'art. 5, «la presente tariffa (...) è sempre inderogabile nei confronti del mandante e rende nullo ogni patto contrario (...)». Infatti, in sostanza, uno spedizioniere doganale non può chiedere un corrispettivo inferiore né superiore a quello minimo stabilito per una determinata categoria di operazioni.

79. Infine, conformemente all'art. 6 della decisione del CNSD, solo «il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali può prevedere particolari e/o temporanee deroghe ai minimi previsti dalla presente tariffa», cioè con decisione di contenuto generale riguardante il complesso degli spedizionieri doganali e vincolante per tutti gli operatori iscritti all'albo. Di conseguenza, si desume *a contrario* che lo spedizioniere doganale interessato non può derogare dai compensi minimi stabiliti.

80. In sintesi, possiamo quindi affermare che la decisione del 21 marzo 1988 adottata dal CNSD costituisce un accordo che limita la concorrenza giacché si tratta di una decisione presa da un'associazione di imprese (il CNSD) al fine di fissare la tariffa per la prestazione di servizi da parte degli spedizionieri doganali [65].

4) Sui riflessi sugli scambi intracomunitari

81. La Commissione sostiene che, dato il carattere vincolante della tariffa adottata dal CNSD, vengono pregiudicati gli scambi intracomunitari.

82. Ricordo anzitutto che, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte «l'art. 85, n. 1, del Trattato non prescrive che venga dimostrato che gli accordi da esso considerati abbiano pregiudicato in misura rilevante gli scambi intracomunitari, prova che nella maggior parte dei casi potrebbe difficilmente venir fornita, ma richiede che si provi che gli accordi sono atti a produrre questo

65 — Ricordo che l'Autorità garante della concorrenza del mercato ha ripetutamente deciso su questo punto, considerando che il sistema di fissazione dei prezzi vigente non si giustifica per motivi di ordine pubblico che sfocerebbero eventualmente nella disapplicazione delle norme sulla concorrenza. Secondo l'Autorità, l'adeguamento del sistema dei corrispettivi a queste norme renderebbe necessaria tanto l'abolizione del potere del CNSD di determinare l'entità dei corrispettivi quanto l'abolizione dell'indole vincolante dei corrispettivi fissati dal CNSD (v. *Supplemento al Bollettino dell'Autorità garante*, n. 14/1995). Inoltre, v. le conclusioni tratte dall'Autorità dopo un'indagine sulle organizzazioni e sulle associazioni di categoria il 3 ottobre 1997, punto 29 (*Guida al Diritto*, in *il Sole* 24 ore, dell'8 novembre 1997, n. 42, pag. 102).

effetto» [66]. Inoltre, conformemente ad una giurisprudenza consolidata, «perché una decisione, un accordo o un'intesa possano pregiudicare il commercio tra Stati membri, occorre che, in base ad un complesso di elementi di diritto o di fatto, si possa ritenere con un grado di probabilità adeguato che essi siano atti ad avere un'influenza diretta o indiretta, in atto o in potenza, sulle correnti di scambi fra Stati membri, e ciò in modo da far temere che essi possano ostacolare la realizzazione di un mercato unico fra Stati membri» [67].

83. Ricorderò ancora che, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte [68], «un'intesa che si estenda a tutto il territorio di uno Stato membro ha, per natura, l'effetto di consolidare le compartimentazioni dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato».

84. Come più particolareggiatamente illustra la Commissione (n. 12 dell'atto introduttivo del ricorso), la tariffa obbligatoria adottata dal CNSD e che si applica senza eccezioni pregiudica il commercio fra Stati membri, ai sensi dell'art. 85, n. 1, in quanto esistono varie categorie di operazioni di importazione o di esportazione di merci all'interno della Comunità e di operazioni comunque poste in essere fra operatori comunitari, che richiedono l'espletamento di formalità doganali e che quindi possono comportare l'intervento di uno spedizioniere doganale autonomo iscritto all'albo [69].

85. In particolare, può trattarsi delle seguenti operazioni:

a) operazioni di transito interno [70], che comprendono l'invio di merci dall'Italia ad un altro Stato membro, cioè da un punto all'altro del territorio doganale della Comunità attraverso un paese terzo [71]: ad esempio, dall'Italia alla Germania con transito attraverso la Svizzera. Ciò è molto importante per l'Italia poiché una gran parte delle merci che vengono

66 — V., a mo' d'esempio, le sentenze 30 gennaio 1985, BNIC/Clair (già citata alla nota 47), punto 22; 17 luglio 1997, causa C-219/95 P, Ferriere Nord/Commissione (Racc. pag. I-4411, punto 19), e, risalendo nel tempo, la sentenza 1° febbraio 1978, causa 19/77, Miller/Commissione (Racc. pag. 131, punto 15).

67 — V., a mo' d'esempio, sentenze 17 luglio 1997, Ferriere Nord/Commissione (già citata alla nota 66), punto 20; 12 dicembre 1995, causa C-399/93, Oude Luttikhuis e a. (Racc. pag. I-4515, punto 18), e, risalendo nel tempo, sentenze 30 giugno 1966, causa 56/65, Société technique minière (Racc. pag. 261), e 29 ottobre 1980, cause riunite 209/78-215/78 e 218/78, Van Landewyck e a./Commissione (Racc. pag. 3125, punto 170).

68 — V., ad esempio, sentenze 17 ottobre 1972, causa 8/72, Vereniging van Cementhandelaren/Commissione (Racc. pag. 977, punto 29), e 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia e a./Commissione (Racc. pag. 2545, punto 22).

69 — Al punto 52 della motivazione della decisione 93/438 della Commissione si dichiara che «se si tiene conto che nel 1990 in Italia le importazioni hanno rappresentato circa il 25% del consumo dei beni e le esportazioni circa il 18% del prodotto interno lordo, e che circa il 58% delle importazioni è di origine comunitaria e circa il 59% delle esportazioni è destinato agli altri Stati membri, si deve concludere che il pregiudizio arrecato al commercio tra Stati membri è stato notevole».

70 — V. artt. 163 e 165 del Codice doganale comunitario [regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913 (GU L 302, pag. 1; in prosieguo: la «TDC»)] e art. 381 del regolamento di esecuzione della Commissione [regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio (GU L 253, pag. 1)].

71 — Nella fattispecie, è necessaria l'emissione di un documento di transito (T2) o nel luogo di partenza della merce o al posto di frontiera interno.

inviate dal nord del paese verso la Germania e verso i Paesi Bassi transita per la Svizzera.

b) Operazioni di transito esterno [72], che comprendono l'importazione in Italia di merci da uno Stato terzo, il loro invio, in regime di transito, in un altro Stato membro e il loro sdoganamento in detto Stato membro di destinazione finale [73]. Lo stesso avviene anche nell'ipotesi di transito esterno «in entrata», in cui lo sdoganamento delle merci importate in un altro Stato membro avviene in Italia come Stato di destinazione finale.

c) Operazioni di importazione e di esportazione tra l'Italia e i territori che, in forza delle pertinenti disposizioni delle direttive in materia di IVA [74] e di accise [75], non fanno parte del territorio fiscale della Comunità anche se costituiscono parte del territorio doganale di questa, ma vengono tuttavia equiparati, ai fini delle operazioni di importazione e di esportazione e ai fini delle formalità di transito, ai paesi terzi [76], come ad esempio, le isole Aaland, le Canarie e i territori francesi d'oltremare. Tali formalità sono necessarie a fortiori negli scambi tra l'Italia e determinati territori che non formano parte del territorio doganale della Comunità, come Gibilterra e le città di Ceuta e Melilla.

d) Operazioni relative al movimento di merci che rientrano nella speciale disciplina dell'art. 36, come, ad esempio, le armi e gli stupefacenti, cioè merci nei cui confronti, data l'assenza di disciplina comunitaria in materia, gli Stati membri hanno mantenuto la facoltà di disporre, principalmente per motivi di ordine pubblico o di sanità pubblica, l'espletamento di formalità doganali per l'entrata, l'uscita o il transito sul territorio nazionale.

e) Infine, la Commissione fa riferimento a determinate operazioni «triangolari», termine con il quale definisce le operazioni nell'ambito delle quali merci appartenenti ad un venditore comunitario ma provenienti da un paese terzo vengono acquistate da un cliente italiano per essere importate e sdoganate direttamente in Italia.

86. Tenuto conto della costante giurisprudenza della Corte in precedenza citata e del numero manifestamente elevato di casi nei quali il concorso dei servizi degli spedizionieri doganali può rendersi necessario, credo che risulti chiaramente che è possibile un'incidenza negativa sull'interscambio comunitario, dato il carattere vincolante della tariffa

72 — V. gli artt. 91-97 della TDC e gli artt. 341-380 del regolamento di esecuzione della Commissione n. 2454/93.

73 — Nella fattispecie, è necessaria l'emissione di un documento di transito (T1) principalmente per consentire il trasporto delle merci che vengono importate da un territorio extracomunitario in regime di sospensione della percezione di diritti doganali, di IVA e delle accise.

74 — Art. 3 della direttiva 77/388/CEE (citata alla nota 41).

75 — L'art. 2 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1992, 92/12/CEE, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione e ai controlli dei prodotti soggetti ad accise (GU L 76, pag. 1).

76 — Art. 33 bis della sesta direttiva IVA, corrispondente alla direttiva del Consiglio 14 dicembre 1992, 92/111/CEE (GU L 384, pag. 47).

fissata dal CNSD. A questa conclusione conduce, a mio avviso, il fatto che nella decisione del CNSD si prevede (art. 3) che i corrispettivi stabiliti dalla tariffa si intendono computati in riferimento ad ogni singola operazione doganale o servizio professionale prestato.

B — *La responsabilità della Repubblica italiana*

87. Siamo giunti alla conclusione che la decisione adottata dal CNSD il 21 marzo 1988 restringe la concorrenza e ricade perciò sotto il divieto dell'art. 85, in quanto si tratta di una decisione adottata da un'associazione di imprese (il CNSD) allo scopo di fissare i corrispettivi dovuti per i servizi prestati dagli spedizionieri doganali, la quale può pregiudicare il commercio tra gli Stati membri.

88. Il CNSD ha violato l'art. 85 esercitando le competenze che gli attribuisce la normativa italiana. Per tale ragione dobbiamo esaminare gli argomenti svolti dalla Commissione al fine di dimostrare che esiste inoltre una responsabilità della Repubblica italiana per violazione degli artt. 5 e 85 del Trattato.

89. In udienza il governo italiano ha sostenuto che, riconoscendo un'eventuale responsabilità della Repubblica italiana, si metterebbero in discussione le normative nazionali in materia di libere professioni e che il legislatore nazionale, quando ha fissato delle regole per tali professioni, non intendeva emanare norme relative alle imprese.

90. Debbo osservare, a questo riguardo, che, secondo quanto ha ripetutamente affermato la Corte, il combinato disposto degli artt. 5 e 85 impone agli Stati membri l'obbligo di rispettare le regole di concorrenza. In particolare, la Corte ha dichiarato che [77]: «(...) gli artt. 85 e 86 del Trattato, di per sé stessi, riguardano esclusivamente la condotta delle imprese e non le disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri. Da una costante giurisprudenza emerge tuttavia che il combinato disposto degli artt. 85 e 86 con l'art. 5 del Trattato fa obbligo agli Stati membri di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, che possano rendere praticamente inefficaci le norme sulla concorrenza applicabili alle imprese».

77 — Più precisamente, per quanto riguarda l'art. 85 del Trattato, v., a titolo d'esempio, le sentenze (già citate alla nota 48) DIP (punto 14), Reiff (punto 14) e Delta (punto 14), nonché le sentenze 21 settembre 1988, causa 267/86, Van Eycke (Racc. pag. 4769, punto 16), e 17 novembre 1993, causa C-2/91, Meng (Racc. pag. I-5751, punto 14).

91. Inoltre, come ha ripetutamente dichiarato la Corte [78], si è in presenza «di una violazione degli artt. 5 e 85 quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 85, o rafforzi gli effetti di siffatti accordi, ovvero tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico, delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica» [79].

92. Esaminerò l'uno dopo l'altro gli argomenti svolti dalla Commissione in relazione alla responsabilità della Repubblica italiana, nel seguente ordine: in primo luogo, se la normativa italiana imponga al CNSD di adottare una decisione sulla tariffa obbligatoria per la prestazione di servizi professionali da parte degli spedizionieri doganali; in seguito, se la normativa italiana rafforzi gli effetti delle decisioni del CNSD in materia di fissazione dei corrispettivi per la prestazione di servizi professionali da parte degli spedizionieri doganali; infine, in subordine, se la normativa italiana trasferisca ad imprenditori privati la competenza dei pubblici poteri nel settore della determinazione dei corrispettivi.

1) La normativa italiana impone al CNSD di fissare un corrispettivo uniforme per la prestazione di servizi professionali da parte degli spedizionieri doganali

93. Conformemente all'art. 14, lett. d), della legge n. 1612/1960, il CNSD «redige la tariffa per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali». Si ricava da questa disposizione che il CNSD non gode di un potere discrezionale [80], bensì di una discrezionalità vincolata, ossia è tenuto ad adottare la citata tariffa — come giustamente osserva la Commissione [81] — anche se la legge italiana non prevede sanzioni qualora tale tariffa non sia redatta. Oltre a ciò, tale obbligo del CNSD non significa che la legge italiana non gli lasci un ampio margine di

78 — V. le sentenze DIP, punto 15, Reiff, punto 14, e Delta, punto 14 (già menzionate alla nota 48), la sentenza Van Eycke, punto 16 (già menzionata alla nota 77), e la sentenza 1° ottobre 1987, causa 311/85, VVR/Sociale Dienst (Racc. pag. 3801, punto 10).

79 — Ricordo che nella sentenza 11 novembre 1997, cause riunite C-359/95 P e C-379/95 P, Commissione e Francia/Ladbroke Racing (Racc. pag. I-6265, punto 33), la Corte ha riconosciuto che: «Infatti, gli artt. 85 e 86 del Trattato riguardano soltanto comportamenti anticoncorrenziali adottati dalle imprese di loro propria iniziativa (...). Se un comportamento anticoncorrenziale viene imposto alle imprese da una normativa nazionale o se quest'ultima crea *un contesto giuridico che di per sé elimina ogni possibilità* di comportamento concorrenziale da parte loro, gli artt. 85 e 86 non trovano applicazione. In una situazione del genere la restrizione alla concorrenza non trova origine, come queste *norme implicano, in comportamenti autonomi* delle imprese» (v. anche la sentenza 16 dicembre 1975, Suiker Unie, già citata alla nota 44, punti 36-72, in particolare punti 65 e 66, nonché 71 e 72). La Corte ha così proseguito (punto 34): «Gli artt. 85 e 86 del Trattato si applicano invece nel caso in cui la normativa nazionale lasci sussistere la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese (...)», concludendo poi in questo modo (punto 35): «Nell'ambito dell'esame, da parte della Commissione, dell'applicabilità degli artt. 85 e 86 del Trattato ai comportamenti delle imprese, la previa valutazione di una normativa nazionale, che incida su tali comportamenti, è quindi diretta unicamente ad accertare se la detta normativa lasci sussistere la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi da parte delle imprese interessate».

80 — La forma indicativa «redige» sta, potremmo dire, per la forma imperativa «deve redigere».

81 — Tale conclusione è altresì corroborata, come d'altronde afferma anche la Commissione, dal fatto che, secondo la vigente normativa italiana [art. 14, lett. a) e c), della legge n. 1612/1960], il CNSD provvede alla formazione dell'albo nazionale degli spedizionieri doganali e decide sui ricorsi contro le sanzioni disciplinari inflitte dai Consigli compartimentali ad esso proposti. In altri termini, il Consiglio nazionale di un ordine professionale provvede alla formazione dell'albo nazionale delle persone abilitate ad esercitare una determinata professione e si pronuncia sui ricorsi proposti contro le decisioni dei Consigli compartimentali di tale ordine, non già in forza di un potere discrezionale, bensì nell'esercizio di una discrezionalità vincolata, in quanto si tratta di competenze connaturate alla sua esistenza e alla sua funzione.

valutazione. Più precisamente, la legge n. 1612/1960 gli consente, a mio parere, di scegliere se, ad esempio, fissare corrispettivi massimi e minimi per ogni operazione compiuta dagli spedizionieri doganali, oppure stabilire semplicemente determinati criteri che i professionisti interessati devono rispettare nel determinare i corrispettivi loro dovuti. Né d'altronde la legge n. 1612/1960 impone al CNSD un determinato modo di fissazione delle tariffe come la determinazione individuale. Il CNSD ha scelto un determinato sistema di fissazione delle tariffe unicamente per garantire l'effetto utile della tariffa da esso stesso fissata.

94. Inoltre, secondo la Commissione, la competenza ad adottare la tariffa, attribuita al CNSD dall'art. 14, lett. d), della legge n. 1612/1960, va esaminata non solo sotto il profilo del conferimento di un potere di decisione attribuito all'istanza suprema di un ordine professionale, ma anche come un obbligo derivante dallo status di ente pubblico che il diritto italiano riconosce al suddetto ordine professionale e al CNSD.

95. Alla luce di quanto sopra occorre, a mio parere, riconoscere che la normativa italiana controversa impone al CNSD di decidere in merito alla fissazione di un corrispettivo uniforme per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali, anche se, come risulta dalla decisione litigiosa del CNSD (art. 6), quest'ultimo può prevedere particolari e/o temporanee deroghe ai minimi previsti dalla tariffa di volta in volta in vigore, deroghe per le quali, tuttavia, non sono previste limitazioni [82].

2) La normativa italiana rafforza gli effetti delle decisioni del CNSD sulla fissazione dei corrispettivi per le prestazioni professionali degli spedizionieri doganali

96. L'argomento fondamentale della Commissione consiste nel sostenere che la legge n. 1612/1960 vieta espressamente (all'art. 11), in primo luogo agli spedizionieri doganali, di esigere per le loro prestazioni professionali un corrispettivo inferiore o superiore a quello stabilito dal CNSD. L'inderogabilità della tariffa adottata dal CNSD da parte degli spedizionieri doganali è, di conseguenza, rafforzata dalla stessa legge n. 1612/1960, la quale, secondo la Commissione (punto. 15 del ricorso), conferisce forza di legge ad un obbligo contrattuale che, assunto nell'ambito di tale associazione dagli iscritti all'albo professionale, non può quindi più essere sciolto dalla sola volontà delle parti [83].

97. Inoltre, osserviamo che, in base al decreto emanato dal ministro delle Finanze il 10 marzo 1964 [84], coloro che chiedono

82 — Ciò non significa naturalmente che, nell'esercizio delle sue competenze, il CNSD non sia tenuto a rispettare le disposizioni dell'art. 85 del Trattato e più in generale qualsiasi norma di rango superiore alla legge n. 1612/1960.

83 — Come d'altronde è stato affermato negli artt. 5 e 6 della decisione adottata dal CNSD il 21 marzo 1988.

84 — Decreto già menzionato alla nota 2.

corrispettivi inferiori o (cosa concepibile, almeno in teoria) superiori sono passibili di sanzioni disciplinari (artt. 38 e 40) che vanno dalla censura sino alla sospensione temporanea e alla radiazione dall'albo degli spedizionieri doganali. Si tratta cioè di «una sanzione molto efficace» [85] a carico degli spedizionieri doganali che trasgrediscono gli obblighi imposti loro dalla legge. Queste norme costituiscono dunque il fondamento legale delle sanzioni disciplinari che il CNSD può adottare nei confronti degli spedizionieri doganali che non abbiano rispettato la tariffa — da esso fissata — dei corrispettivi massimi e minimi, così come definiti per ogni categoria di servizi prestati.

98. La Commissione osserva inoltre che né la legge n. 1612/1960 né alcun'altra legge italiana autorizzano il ministro delle Finanze italiano ad approvare la tariffa delle prestazioni professionali fornite dagli spedizionieri doganali, come nel caso di specie è avvenuto con il decreto 6 luglio 1988. Essa osserva altresì che la tariffa del 1970, che era in vigore prima di quella del 1988, non ebbe alcuna approvazione ministeriale [86]. Nella misura in cui così dispone la normativa italiana e nella misura in cui ciò non è stato contestato dal governo italiano, occorre riconoscere che l'approvazione ad opera del ministro della tariffa redatta dal CNSD ha carattere puramente formale ed è priva di rilevanza specifica tale da contrastare la constatazione che tale decisione è stata adottata solo ed esclusivamente dal CNSD e che quest'ultimo non era tenuto a prendere in considerazione «determinati criteri di pubblico interesse», come ho precisato in un paragrafo precedente. D'altra parte, sembra condurre in tale direzione anche l'ultimo punto del preambolo del decreto ministeriale, che è del seguente tenore: «vista la regolarità della procedura seguita». In altri termini, da un lato, l'approvazione ministeriale ha semplicemente certificato la regolarità della procedura seguita e, dall'altro, l'effetto vincolante delle decisioni del CNSD è preesistente alla decisione di approvazione e deriva direttamente dalla legge n. 1612/1960.

99. Come tuttavia osserva la Commissione, l'esistenza di tale decreto ministeriale 6 luglio 1988 conferisce alla tariffa del CNSD l'apparenza di una normativa di diritto pubblico, natura che la decisione del CNSD del 21 marzo 1988 di per sé non aveva. In primo luogo, vista la pubblicazione nella *Serie generale* della *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* vi è una presunzione di conoscenza da parte dei terzi. Tuttavia, la cosa più importante, come giustamente sottolinea la Commissione, è il fatto che l'esistenza di un decreto ministeriale di approvazione conferisce alla tariffa fissata dal CNSD carattere ufficiale e ne rafforza gli effetti. Questo carattere ufficiale, da un lato, facilita l'applicazione da parte degli spedizionieri doganali dei corrispettivi stabiliti in tale tariffa nei confronti di quanti ricorrono ai loro servizi e, dall'altro, ha indubbiamente un effetto dissuasivo sui clienti che vorrebbero contestare

85 — V., a questo riguardo, la sentenza 1° ottobre 1987, causa VVR/Sociale Dienst (citata alla nota 78), punto 23, ultima frase. Nella predetta causa, il giudice nazionale aveva sollevato, fra l'altro, la questione se il fatto che uno Stato membro, mediante norme di legge o di regolamento, imponga alle agenzie di viaggio di osservare i prezzi e le tariffe stabiliti dalle organizzazioni di viaggi (comminando sanzioni, in particolare la revoca della licenza di esercizio dell'attività professionale), vieti alle stesse agenzie di viaggio di dividere le commissioni riscosse per la vendita di detti viaggi con i clienti o di concedere loro sconti nonché consideri tali comportamenti come atti di concorrenza sleale, sia incompatibile con gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5, in relazione con gli artt. 3, lett. f), e 85 del Trattato. La Corte ha dichiarato (punto 24) che in effetti ciò è incompatibile con gli obblighi imposti agli Stati membri dai suddetti articoli «dal momento che la disposizione nazionale in questione ha lo scopo o l'effetto di rafforzare gli effetti di intese incompatibili con l'art. 85 summenzionato».

86 — La Commissione sostiene poi che non a caso la tariffa del 16 aprile 1970 è stata pubblicata nel *Foglio inserzioni* della GURI n. 307 del 4 dicembre 1970, e non già nel fascicolo ordinario della GURI, come è avvenuto con la tariffa del 21 marzo 1988.

i compensi pretesi dagli spedizionieri doganali e, di conseguenza, la legittimità della tariffa uniforme adottata dal CNSD [87].

3) La normativa italiana delega ad imprenditori privati la competenza dei pubblici poteri in materia di fissazione della tariffa degli spedizionieri doganali

100. La Commissione esamina infine anche la possibilità che la redazione della tariffa richieda l'intervento di un'autorità pubblica al fine di tutelare qualche interesse pubblico. Anche in questa ipotesi, essa afferma (punto 18 del ricorso) che ci si trova in presenza di un esempio da manuale di «abbandono di prerogative» [88] di natura pubblicistica a favore di un'associazione di operatori economici privati.

101. Anche se si è in precedenza concluso che la redazione della tariffa da parte del CNSD non richiede l'intervento della pubblica autorità al fine di tutelare un qualche interesse generale, passerò tuttavia ad esaminare gli argomenti svolti dalla Commissione nel caso in cui la Corte dovesse giudicare diversamente.

102. Parto dalla considerazione che, come ha ripetutamente dichiarato la Corte [89], «(...) si è in presenza di una violazione degli artt. 5 e 85 quando uno Stato membro (...) tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico, delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica». Occorre, di conseguenza, verificare se, alla luce della giurisprudenza della Corte, si possa ritenere che ciò accada nel caso di specie. A tal fine occorre valutare un insieme di elementi tale da farci concludere con certezza che nel presente caso è stato trasferito ad imprenditori privati la responsabilità di adottare decisioni interferendo in questioni economiche di competenza dei pubblici poteri.

103. In primo luogo, dai documenti versati agli atti dalla Commissione e non contestati dal governo italiano risulta che il CNSD dispone, in forza della legge n. 1612/1960 [art. 14, lett. d)], di un proprio potere decisionale e non già del potere di esprimere puri e semplici pareri o di presentare proposte [90], come giustamente osserva la Commissione.

87 — Possiamo trovare nella giurisprudenza analogie tra il predetto decreto ministeriale e determinati atti delle competenti autorità nazionali volti ad approvare accordi per la fissazione dei prezzi dei biglietti aerei ed a rafforzarne in tal modo gli effetti, accordi che la Corte ha ritenuto incompatibili con gli artt. 5 e 85 del Trattato. V. sentenze 30 aprile 1986, cause riunite 209/84-213/84, Asjes e a. (Racc. pag. 1425, in particolare punto 76), e 30 aprile 1989, causa 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen e a. (Racc. pag. 803, in particolare punto 49).

88 — Come è stato appunto affermato nella sentenza Reiff (già citata alla nota 48), punto 24.

89 — V., a mo' d'esempio, le sentenze DIP (punto 15), Reiff (punto 14) e Delta (punto 14), menzionate alla precedente nota 48, nonché la sentenza Van Eycke (punto 16), già menzionata alla nota 77.

90 — Ciò è avvenuto nella causa Centro Servizi Spediporto (già citata alla nota 48), punti 24 e 25, con riferimento alla fissazione in Italia delle tariffe per il trasporto di merci su strada, e nella causa DIP (anch'essa menzionata alla nota 48), punti 18 e 19, con riferimento al rilascio, da parte del sindaco, sempre in Italia, di autorizzazioni all'esercizio di un'attività commerciale ad imprenditori privati.

104. In secondo luogo, il ministro delle Finanze italiano non dispone di alcun potere di designare i nove membri del CNSD, che sono invece scelti dai Consigli compartimentali [91]. Sotto il profilo della sua formazione e della sua composizione il CNSD è quindi più indipendente di quanto non lo fossero le «commissioni tariffarie» di cui alle cause Reiff e Delta [92] e il «comitato centrale» di cui alla causa Spediporto [93]. Inoltre, il CNSD è interamente composto di membri delle organizzazioni professionali degli spedizionieri doganali e differisce pertanto radicalmente dal «comitato centrale» di cui alla causa Spediporto e dalle «commissioni comunali» di cui alla causa DIP, in ordine alle quali la Corte ha tenuto conto del fatto che in esse i rappresentanti delle organizzazioni professionali degli imprenditori erano in minoranza rispetto all'insieme dei membri dei summenzionati organi collegiali.

105. In terzo luogo, dalla citata normativa italiana risulta che né il ministro delle Finanze italiano né alcun suo rappresentante possono partecipare, neppure occasionalmente, alle sedute del CNSD, come invece avveniva per il ministro dei Trasporti tedesco nella fattispecie oggetto della causa Reiff.

106. In quarto luogo, risulta dalla normativa italiana controversa che il ministro italiano delle Finanze non ha alcun potere di controllare che il CNSD adotti la tariffa nel rispetto di «determinati criteri di pubblico interesse» [94]. Come abbiamo già osservato nei paragrafi precedenti, il suo decreto di approvazione, secondo gli elementi prodotti dalla Commissione e non contestati dal governo italiano — a parte il fatto che non era previsto dalla legge e che di conseguenza la sua emanazione non era necessaria perché fosse valida e trovasse applicazione la decisione del CNSD —, riguardava soltanto la regolarità formale del procedimento seguito dal CNSD e non la sostanza della disciplina [95]. Non riguardava cioè il problema se la disciplina fosse conforme alle esigenze del pubblico interesse, il cui rispetto, ripeto, non si impone, secondo la normativa nazionale controversa, al CNSD, quando fissa la tariffa dei corrispettivi.

107. Infine, come sottolinea la Commissione senza essere contraddetta dal governo italiano, non risulta da nessuna parte che il ministro delle Finanze potesse intervenire, negando la propria approvazione o sostituendo la propria volontà a quella espressa dal CNSD, ogni volta che riteneva che il

91 — Ricordo che, in precedenza, il direttore generale delle dogane e delle imposte indirette era membro di diritto del CNSD, di cui era ipso iure presidente. Tuttavia, l'art. 32 del decreto legge n. 331/1992 ha abolito tale disciplina. Il CNSD è eletto per tre anni ed i suoi membri possono essere rieletti (art. 13, n. 2, della legge n. 1612/1960).

92 — V. sentenze Reiff e Delta (già citate alla nota 48). In tali cause i membri delle commissioni tariffarie erano designati dal ministro dei Trasporti tedesco.

93 — Il ministro dei Trasporti italiano designava i membri del comitato centrale di cui si trattava nella causa Centro Servizi Spediporto (già citata alla nota 48).

94 — V., ad esempio, le sentenze Reiff (punto 24), Delta (punto 23) e Centro Servizi Spediporto (punto 24), già menzionate alla nota 48.

95 — Come sottolinea la Commissione, senza essere contraddetta dal governo italiano, la precedente tariffa del 16 aprile 1970 è stata applicata senza che fosse stato emanato un apposito decreto ministeriale, mentre il CNSD decise autonomamente successivi aumenti tariffari senza ingerenze del ministro (ciò avvenne con la decisione del 15 dicembre 1989). Inoltre, il CNSD decise, in piena autonomia, di applicare deroghe alla tariffa per talune categorie di clienti (ad esempio, per la posta aerea), com'era in suo potere ai sensi dell'art. 6 della propria decisione del 21 marzo 1988.

citato organo non agisse secondo il parametro del pubblico interesse [96].

108. Alla luce di quanto sopra esposto e per il caso in cui la Corte dichiarasse che per la redazione della tariffa è richiesto l'intervento della pubblica autorità, si deve riconoscere che in un sistema di fissazione di un insieme di corrispettivi massimi e minimi dovuti per la prestazione di servizi da parte degli spedizionieri doganali, come quello previsto dalla normativa italiana controversa (cioè dalla legge n. 1612/1960), la competenza dei pubblici poteri in materia di fissazione dei compensi è trasferita ad operatori economici privati. Di conseguenza, la Repubblica italiana ha violato gli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 5 e 85 del Trattato.

VI — Conclusione

109. Alla luce dell'analisi sopra svolta, propongo alla Corte:

«a) di dichiarare che la Repubblica italiana, adottando e mantenendo in vigore una legge che, nel conferire il relativo potere deliberativo, impone al Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD) l'adozione di una decisione di associazione di imprese contraria all'art. 85 del Trattato CE in quanto fissa una tariffa obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 5 e 85 del medesimo Trattato;

b) condannare la Repubblica italiana alle spese».

96 — Il diritto di surrogarsi o, quantomeno, di modificare le tariffe proposte spettava invece al ministro dei Trasporti tedesco, come risulta dalle sentenze Reiff (punto 22) e Delta (punto 22), già menzionate alla nota 48.