Nelle cause riunite 2 e 3-62, promosse dalla

Commissione della Comunità Economica Europea

— rappresentata dal Dott. Hubert Ehring, consulente giuridico degli Esecutivi europei, in qualità di agente, con domicilio eletto a Lussemburgo, presso il Dott. Henri Manzanarès, segretario del servizio giuridico degli Esecutivi europei, Place de Metz 2,

ricorrente

contro

1) **il Granducato del Lussemburgo** (causa 2-62)

— rappresentato dal Dott. Jean Rettel, vice-consulente giuridico presso il Ministero degli Affari Esteri, in qualità di agente, con domicilio eletto a Lussemburgo, presso il Ministero degli Affari Esteri, rue Notre-Dame 5,

2) **il Regno del Belgio** (causa 3-62)

— rappresentato dal vice-Primo Ministro, Ministro degli affari esteri, il quale ha designato come agente il Dott. Jacques Karelle, direttore presso il Ministero degli Affari Esteri e del Commercio Estero,

— assistito dall'avv. Marcel Verschelden, del Foro di Bruxelles, con domicilio eletto a Lussemburgo, presso l'Ambasciata del Belgio, Boulevard du Prince Henri 9,

convenuti

cause aventi per oggetto :

la dichiarazione che sono illegittime, per essere state disposte successivamente al 1º gennaio 1958 :

1º la maggiorazione del diritto speciale imposto nel Belgio e nel Lussemburgo per il rilascio delle licenze d'importazione per il pan pepato (pain d'épice),

2º l'estensione di tale diritto ai prodotti analoghi al pan pepato di cui alla voce 19-08 della tariffa doganale comune,

LA CORTE

composta dai signori :

A. M. Donner, *Presidente,*

L. Delvaux e R. Rossi, *Presidenti di sezione,*

O. Riese, Ch. L. Hammes, A. Trabucchi e R. Lecourt *(relatore), giudici,*

Avvocato generale : K. Roemer

Cancelliere : A. Van Houtte

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I — Gli antefatti e il procedimento

È pacifico che, con decreti del 16 agosto e, rispettivamente, del 20 agosto 1957, relativi all'introduzione di un « diritto speciale per l'importazione », il Regno del Belgio ed il Granducato del

Lussemburgo istituirono una tassa per il pan pepato da riscuotersi all'atto del rilascio delle licenze d'importazione. Successivamente al 1º gennaio 1958, data di entrata in vigore del Trattato C.E.E., l'ammontare di detta tassa, originariamente stabilito in 35 franchi il quintale, veniva gradualmente portato a 137 franchi nel 1961, indi ridotto a 95, poi a 70 franchi alla fine dello stesso anno. Con decreti del 24 e, rispettivamente, del 27 febbraio 1960, infine, il diritto speciale veniva esteso nei due paesi ai prodotti analoghi al pan pepato di cui alla voce 19-08 della tariffa doganale comune.

La Commissione, dopo avere — con nota del 19 maggio 1961 — fatto carico ai Governi belga a lussemburghese di essere venuti meno agli obblighi ad essi imposti dall'articolo 12 del Trattato e dopo averne ricevuto le osservazioni, inviava loro, il 2 ottobre 1961, un parere motivato, datato 27 settembre, nel quale constatava le infrazioni ed invitava i due governi ad adottare, entro un mese, provvedimenti del caso.

Dopo aver ottenuto la proroga del termine sino alla fine di novembre, i due governi, con nota del 27 novembre e, rispettivamente, del 4 dicembre 1961, senza negare che « i procedimenti unilaterali sono criticabili », manifestavano alla Commissione il desiderio di essere autorizzati, ai sensi dell'articolo 226 del Trattato, a riscuotere sulle importazioni di pan pepato proveniente dagli Stati membri una tassa d'importo pari a quello del diritto speciale.

Con nota del 20 dicembre 1961, la Commissione si dichiarava disposta ad esaminare con urgenza la particolare situazione dei prodotti di cui trattasi, a condizione che l'aumento e l'estensione del diritto speciale, attuati successivamente al 1º gennaio 1958, venissero sospesi fino a quando non fosse stata presa una decisione circa le chieste misure di salvaguardia.

I due governi non accettavano tale proposta e, con note del 1º e, rispettivamente del 17 febbraio 1962, dichiaravano di voler applicare la decisione, basata sull'articolo 235 del Trattato e adottata il 4 aprile 1962 dal Consiglio dei Ministri della Comunità, che autorizza la riscossione di tasse sulle importazioni di determinate merci provenienti dalla trasformazione di prodotti agricoli.

La Commissione introduceva allora due ricorsi, depositati il 21 febbraio 1962 e basati sull'articolo 169, diretti a far constatare che il Regno del Belgio e il Granducato del Lussemburgo erano venuti meno agli obblighi ad essi imposti dal Trattato.

Con ordinanza 19 giugno 1962, la Corte disponeva la riunione delle due cause, avendo il Granducato del Lussemburgo fatto proprie le conclusioni e le tesi del Regno del Belgio.

Il procedimento si è svolto ritualmente.

Con ordinanza 3 dicembre 1962, la Corte ha respinto l'istanza di riapertura della discussione orale, presentata dai convenuti il 10 novembre 1962, cioè successivamente alla chiusura della discussione orale.

II — Le conclusioni delle parti

La Commissione ha chiesto alla Corte di « constatare che, aumentando — dopo l'entrata in vigore del Trattato — il diritto speciale riscosso all'atto del rilascio della licenza d'importazione per il pan pepato ed estendendo tale diritto ai prodotti simili al pan pepato di cui alla voce 19-08 della tariffa doganale comune », il Granducato del Lussemburgo ed il Regno del Belgio hanno « mancato agli obblighi *loro* imposti dal Trattato » ed ha chiesto inoltre che le spese di causa siano poste a carico dei convenuti.

I convenuti hanno concluso chiedendo alla Corte di « dichiarare irricevibile il ricorso » e « pronunciare un non luogo a provvedere »; essi hanno inoltre chiesto che il ricorso « sia comunque dichiarato infondato », « sia respinto e la ricorrente condannata alle spese ».

III — Mezzi ed argomenti delle parti

SULLA RICEVIBILITÀ

I convenuti hanno eccepito l'irricevibilità dei ricorsi della Commissione sostenendo che questa, anzichè dare ulteriore corso

alla procedura dell'articolo 169, avrebbe dovuto rispondere in primo luogo e con urgenza alla loro domanda di autorizzazione di misure di salvaguardia ai sensi dell'articolo 226 ed altresì alla loro richiesta di applicazione del regolamento del Consiglio dei Ministri adottato in forza dell'articolo 235, essendo state entrambe presentate tempestivamente. Secondo i convenuti, questa circostanza toglierebbe alla Commissione la legittimazione ed ogni interesse ad agire, la causa della sua azione essendo divenuta illecita.

A questa eccezione la ricorrente ha opposto : che le domande di cui trattasi erano tardive e mancavano di motivazione; che era impossibile sanare, mediante una successiva domanda di deroga, il rifiuto di uniformarsi ad un parere motivato; che mancava qualsiasi nesso fra la procedura dell'articolo 169 e quella dell'articolo 226 ed infine che la Commissione aveva interesse a che sia definita la controversia sull'interpretazione dell'articolo 12.

NEL MERITO

La ricorrente assume che la tassa di effetto equivalente a quello di un dazio doganale, ai sensi dell'articolo 12, è una tassa riscossa sui soli prodotti importati. A suo parere, agli effetti della circolazione delle merci, vi è un solo aspetto comune a tutti i dazi doganali, ossia il fatto che essi incidono soltanto sui prodotti importati, ad esclusione dei prodotti nazionali; non sarebbe possibile interpretare in altro modo l'articolo 95, 1° comma.

Mentre ha riconosciuto la legittimità del diritto speciale gravante sulla segale (materia prima che serve per produrre il pan pepato) in quanto questa ricade sotto le disposizioni del Trattato in materia agricola, la Commissione non potrebbe assimilare ad un prodotto agricolo il pan pepato, che è prodotto di trasformazione non compresso nell'allegato II del Trattato.

I convenuti ribattono che può essere considerata di effetto equivalente ad un dazio doganale soltanto una tassa i cui effetti siano analoghi a quelli di un dazio sotto ogni profilo, non già sotto un solo aspetto determinato, fiscale o protettivo.

Essi rilevano che :

— il criticato diritto speciale non ha sostanzialmente la funzione di svantaggiare i prodotti stranieri, bensì di allineare i loro prezzi a quelli del mercato interno, mediante una specie di compensazione, il che rientra nel campo per il quale gli Stati membri hanno conservato piena sovranità;

— il diritto speciale serve a rendere possibile l'organizzazione del mercato interno, obiettivo questo pienamente lecito;

— il diritto sul pan pepato oscilla in funzione del diritto sulla segale la cui liceità non è mai stata contestata;

— il Consiglio dei Ministri ha previsto la riscossione di una tassa di compensazione su determinate merci ottenute mediante trasformazione dei prodotti agricoli.

IN DIRITTO

Sulla ricevibilità

I convenuti eccepiscono l'irricevibilità dei ricorsi ed a sostegno dell'eccezione assumono che la Commissione ha reso impossibile la regolarizzazione della situazione di cui è causa coll'esigere abusivamente la sospensione dei criticati provvedimenti prima di pronunciarsi sulle domande di deroga da essi presentate a norma dell'articolo 226 del Trattato e del regolamento adottato il 4 aprile 1962 dal Consiglio dei Ministri, in forza dell'articolo 235. La Commissione, non avendo provveduto d'urgenza su tali domande — come sarebbe stato suo dovere — ed essendo inoltre incorsa in « abuso di potere ed eccesso di scrupoli giuridici » non avrebbe più veste per agire contro i convenuti per violazione del Trattato.

La Corte osserva che, a norma dell'articolo 155, la Commissione è tenuta a vigilare sull'applicazione delle disposizioni del Trattato e non può quindi essere privata del potere fondamentale, attribuitole dall'articolo 169, di garantirne l'osservanza. Se, mediante

una domanda di dispensa, fosse possibile eludere l'articolo 169, questo perderebbe ogni efficacia.

La domanda di deroga alle norme generali del Trattato — che nella specie fu per di più molto tardivamente presentata — non può rendere leciti dei provvedimenti unilaterali che contrastino con le norme stesse, nè, di conseguenza, legittimare a posteriori la pregressa trasgressione.

I procedimenti di deroga di cui ci si è valsi nel presente caso ed il cui esito dipendeva dall'apprezzamento della Commissione, hanno natura ed effetti distinti dal procedimento di contestazione cui la Commissione può avere ricorso in forza dell'articolo 169, e non possono quindi impedire quest'ultima di agire.

La Corte ritiene che non è necessario stabilire se un eventuale abuso di diritto da parte della Commissione possa privarla di tutte le facoltà attribuitele dall'articolo 169, essendo sufficiente la constatazione che, nella specie, le parti non hanno provato, nè offerto di provare, l'asserito abuso. Nel corso della discussione orale è inoltre emerso che i convenuti hanno omesso di fornire alla Commissione gli elementi che le sarebbero stati necessari per pronunciarsi sulle loro domande. Se ciò non bastasse, l'eventuale illecito della Commissione, che può costituire oggetto di un'autonoma impugnativa, non può in alcun modo influire sul ricorso per violazione del Trattato, diretto contro provvedimenti tuttora in vigore e di cui la Corte è tenuta a sindacare la legittimità. I ricorsi vanno pertanto dichiarati ricevibili.

Nel merito

La ricorrente ha chiesto che siano dichiarate illegittime, sia la maggiorazione del diritto speciale per l'importazione del pan pepato intervenuta successivamente all'entrata in vigore del Trattato, sia l'estensione a determinati prodotti analoghi di detto diritto, che andrebbe considerato come una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale vietata dagli articoli 9 e 12.

1. *SULLA TASSA DI EFFETTO EQUIVALENTE A UN DAZIO DOGANALE*

Ai sensi dell'articolo 9, la Comunità è fondata su di un'unione doganale a sua volta basata sulla proibizione dei dazi doganali e di « qualsiasi tassa di effetto equivalente ». A norma dell'articolo 12 è vietato introdurre « nuovi dazi doganali all'importazione... o tasse di effetto equivalente », come pure aumentare quelli già in vigore.

La collocazione di questi articoli all'inizio della parte dedicata ai « fondamenti della Comunità » — l'articolo 9 costituendo addirittura l'esordio del titolo « La libera circolazione delle merci » e l'articolo 12 trovandosi ad essere il primo della sezione intitolata « Abolizione dei dazi doganali fra gli Stati membri » — è sufficiente ad indicare la funzione fondamentale dei divieti in tal modo sanciti.

L'importanza di questi divieti è tale che, onde evitare che siano elusi mercè qualcuno degli svariati accorgimenti doganali o fiscali, il Trattato ha inteso prevenire qualsiasi possibilità di sottrarsi alla sua applicazione. È stato così precisato (art. 17) che i divieti dell'articolo 9 avranno effetto anche se i dazi doganali hanno carattere fiscale. L'articolo 95, collocato nella parte del Trattato dedicata alla « politica della Comunità » e più precisamente nel capitolo relativo alle « disposizioni fiscali », è inteso ad impedire le scappatoie che potrebbero essere offerte da un determinato trattamento fiscale; a tale scopo, si è giunti a proibire agli Stati, sia di tassare i prodotti degli altri Stati membri in misura maggiore dei propri, sia di imporre agli stessi prodotti tributi interni atti a « proteggere » indirettamente la produzione nazionale. La chiarezza, la precisione e l'ampiezza senza riserve degli articoli 9 e 12, il loro spirito ed il sistema del Trattato mostrano quindi che la proibizione di introdurre nuovi dazi doganali, connessa al principio della libera circolazione delle merci, è una norma fondamentale e che, pertanto, qualsiasi eventuale eccezione, da interpretarsi del resto in senso restrittivo, dev'essere espressamente contemplata.

La nozione di « tassa di effetto equivalente » a quello di un dazio doganale, lungi dal costituire un'eccezione al generale

divieto relativo ai dazi doganali, va al contrario considerata come il necessario complemento di questo, destinato a garantirne l'efficacia. Questa espressione, che appare invariabilmente accanto all'altra, « dazi doganali » rende manifesto l'intento di proibire, non soltanto i provvedimenti che hanno anche formalmente carattere doganale, ma anche tutti quelli che, pur diversamente denominati, ovvero posti in vigore da altri organi, finirebbero per avere gli stessi effetti discriminatori o protettivi dei dazi doganali.

Per stabilire se una tassa abbia effetto equivalente a quello di un dazio doganale, si deve aver riguardo alle finalità del Trattato, soprattutto a quelle enunciate nelle parti, titoli e capitoli in cui si trovano gli articoli 9 e 12, cioè alla libera circolazione delle merci e, in via ancor più generale, all'articolo 3 là dove esso prescrive di evitare che la concorrenza sia falsata. Non ha quindi importanza stabilire se ricorrano tutti gli effetti che i dazi doganali producono oppure soltanto uno di essi, nè se, congiuntamente a tali effetti, siano stati perseguiti altri scopi principali o accessori, una volta accertato che la tassa pregiudica il raggiungimento delle suddette finalità del Trattato e che essa è stata imposta, non già in esito ad un procedimento previsto dal Trattato, bensì con decisione unilaterale.

Da tutto quanto detto fin qui emerge che, ai sensi degli articoli 9 e 12, la tassa d'effetto equivalente può essere considerata, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, come un diritto imposto unilateralmente, sia all'atto dell'importazione sia in un successivo momento e che, colpendo specialmente una merce importata da un paese membro ad esclusione del corrispondente prodotto nazionale, produce il risultato di alterarne il prezzo e di incidere così sulla libera circolazione delle merci alla stessa stregua di un dazio doganale.

2. *APPLICAZIONE ALLA FATTISPECIE*

Il diritto sul pan pepato, istituito nel Belgio con regio decreto 16 agosto 1957 e nel Lussemburgo con decreto granducale 20 agosto

1957, è un « diritto speciale per l'importazione », riscosso all'atto del rilascio delle licenze d'importazione ». La liceità di questa tassa, istituita successivamente alla firma del Trattato, ma anteriormente alla sua entrata in vigore, è fuori discussione. Discutibili appaiono invece gli aumenti intervenuti successivamente al 1° gennaio 1958, ed altresì l'estensione fattane, con decreti del 24 e, rispettivamente, del 27 febbraio 1960, ai prodotti analoghi al pan pepato di cui alla voce 19.08 della tariffa doganale comune.

La Corte ritiene che, essendo stati decisi unilateralmente dopo l'entrata in vigore del Trattato, questi aumenti del « diritto speciale » riscosso all'atto dell'importazione dei prodotti di cui trattasi e gravante sui prodotti stessi unicamente a causa della loro importazione, fanno presumere l'esistenza di una discriminazione e di una protezione, tanto l'una quanto l'altra in contrasto col principio fondamentale della libera circolazione delle merci, il quale diverrebbe del tutto inoperante in caso di generalizzazione di pratiche siffatte.

I convenuti contrastano detta presunzione assumendo che l'articolo 95, 1° comma del Trattato, permette di istituire tasse di tal genere qualora costituiscano la contropartita di oneri interni imposti alla produzione nazionale per ragioni di politica economica, cioè in un campo in cui gli Stati hanno conservato la loro piena sovranità. Essi sostengono che il diritto di cui è causa non è che il corollario del prezzo di sostegno per la segale di produzione nazionale, istituito in conformità alle deroghe previste dal Trattato in materia di agricoltura.

La Corte rileva che l'articolo 95, col quale ha inizio il capitolo II della terza parte del Trattato, dedicata alle « disposizioni fiscali », non può essere applicato a qualsivoglia genere di oneri. Nella specie, il diritto di cui è causa non può venir considerato, nè per la forma, nè per lo scopo economico dichiarato, alla stregua di un onere fiscale riconducibile sotto il disposto dell'articolo 95. Oltracciò, l'ambito di applicazione di questo articolo non può essere esteso al punto da rendere in ogni caso possibile la compensazione fra un onere fiscale destinato a colpire un prodotto importato

ed un onere di diversa natura, economico ad esempio, gravante sul corrispondente prodotto nazionale.

Qualora si ammettesse una compensazione siffatta, ciascuno Stato potrebbe, in forza della propria sovranità interna, compensare in tal guisa gli oneri più disparati gravanti su qualsivoglia prodotto, il che inferirebbe un colpo mortale ai principi del Trattato. L'articolo 95, 1° comma, tollera implicitamente le « imposizioni » su di una merce importata esclusivamente e restrittivamente nella stessa misura in cui esse colpiscono i corrispondenti prodotti nazionali.

Se ciò non bastasse, la Corte rileva ancora che la tassa di cui trattasi ha lo scopo di perequare non già gli oneri che colpiscono i prodotti nazionali in misura diseguale rispetto a quelli importati, bensì gli stessi prezzi dei prodotti. I convenuti hanno infatti ammesso che la tassa di cui è causa era intesa a « rendere il prezzo del prodotto estero equivalente a quello del prodotto belga » (controricorso, pag. 19); essi hanno anzi espresso dei dubbi che sia « compatibile » con il sistema del Trattato il fatto che, nell'ambito del mercato comune, i produttori di un paese siano in grado di procurarsi la materia prima a condizioni più vantaggiose dei produttori di un altro Stato membro » (controreplica, pag. 29). Questo assunto è in contrasto col principio per il quale l'azione della Comunità importa l'instaurazione di un regime atto a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune (art. 3, *f*). Qualora fosse accolta la tesi dei convenuti si giungerebbe inevitabilmente ad un risultato assurdo in quanto diametralmente opposto a quello cui mira il Trattato.

L'articolo 38, n. 2, mostra che le deroghe, ammesse nel settore agricolo, alle norme stabilite per l'instaurazione del mercato comune, costituiscono disposizioni eccezionali da interpretarsi in senso restrittivo. Non è perciò possibile estenderne l'ambito di applicazione, a pena di trasformare l'eccezione in regola e di rendere il Trattato inapplicabile a gran parte dei prodotti trasformati. L'elenco di cui all'allegato II dev'essere quindi considerato come limitativo, il che è confermato dalla seconda frase dell'articolo 38, n. 3.

Il pan pepato non figura tra i prodotti elencati nell'allegato II, nè è stato aggiunto all'elenco per la via indicata dall'articolo 38, n. 3. Per risolvere le difficoltà che possono sorgere in un determinato settore economico, gli Stati membri hanno inserito nel Trattato apposite procedure atte ad impedire l'azione unilaterale dei singoli governi; nella specie, l'aumento e l'estensione del diritto in contestazione sono stati invece decisi unilateralmente.

Tutto quanto precede conferma la presunzione, rilevata a carico dei convenuti, che si tratti di discriminazione e di protezione.

La Corte osserva ancora che fino all'8 novembre 1962, data alla quale i convenuti hanno presentato l'istanza di riapertura della discussione, essi non hanno contestato che dalla loro politica economica « derivi indirettamente una protezione » (deduzioni orali del Governo belga, pag. 21), pur costituendo questa, a loro avviso, soltanto un effetto accessorio, non già l'effetto peculiare del diritto in contestazione. È vero che nell'istanza dell'8 novembre 1962 si contraddice a questa affermazione, ma si ammette che i diritti speciali di cui trattasi « ostacolino la libera circolazione delle merci ». Nella sua nota del 27 novembre 1961, infine, il Governo belga che nella controreplica (pag. 13) fa carico alla Commissione di aver dato « causa al protrarsi della trasgressione cui il convenuto aveva manifestato di voler porre fine », non ha negato che « i procedimenti unilaterali *siano* criticabili ».

Dal complesso di queste considerazioni risulta che, l'aumento e l'estensione del « diritto speciale per l'importazione » del pan pepato, attuati dal Belgio e dal Lussemburgo successivamente all'entrata in vigore del Trattato, presentano tutte le caratteristiche di una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale, contemplata negli articoli 9 e 12. Si deve pertanto ritenere che i provvedimenti di aumento e di estensione di detto diritto, adottati successivamente al 1º gennaio 1958, costituiscono violazioni del Trattato.

Le spese

A norma dell'articolo 69, paragrafo 2, del Regolamento di procedura, i convenuti, essendo rimasti soccombenti su

tutti i motivi proposti, dovranno sopportare le spese del giudizio.

Per questi motivi

Letti gli atti di causa;

Sentita la relazione del giudice relatore;

Sentite le parti nelle loro difese orali;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

Visti gli articoli 3, 9, 12, 17, 38, 95, 155, 169, 226 e 235 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea;

Visto il Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della Comunità Economica Europea;

Visto il Regolamento della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, ed in ispecie l'articolo 69, paragrafo 2 di esso;

LA CORTE

disattesa ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1° **I ricorsi 2 e 3-62, proposti dalla Commissione della Comunità Economica Europea, diretti contro il Granducato del Lussemburgo ed il Regno del Belgio, sono ricevibili e fondati.**

2° **Gli aumenti, attuati dal Belgio e dal Lussemburgo, del diritto speciale riscosso all'atto del rilascio delle licenze d'importazione per il pan pepato ed altresì l'estensione di tale diritto agli analoghi prodotti di cui alla voce 19.08 della tariffa doganale comune,**

entrambi intervenuti successivamente al 1° gennaio 1958, contravvengono al Trattato.

3° Le spese sono poste a carico dei convenuti.

Così deciso dalla Corte a Lussemburgo, il 14 dicembre 1962.

DONNER DELVAUX ROSSI
RIESE HAMMES TRABUCCHI LECOURT

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 14 dicembre 1962.

Il Cancelliere :
A. VAN HOUTTE

Per il Presidente della Corte
L. DELVAUX
Presidente di sezione