CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 21 marzo 1990 *

Signor Presidente,
Signori giudici,

1. Con ricorso 26 maggio 1988 proposto a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, la Commissione ha chiesto di dichiarare che l'Irlanda, riducendo le franchigie dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette riscosse all'importazione delle merci nel traffico internazionale dei viaggiatori rispetto agli importi stabiliti dagli artt. 1, 2, e 4 della direttiva del Consiglio 28 maggio 1969 [1] (69/169/CEE), è venuta meno ai propri obblighi.

2. La controversia fra la Commissione e l'Irlanda è scaturita dalla crescita continua del numero dei viaggi di breve durata effettuati in Irlanda del Nord da persone provenienti dall'Irlanda allo scopo di acquistare merci gravate da imposte nazionali del Regno Unito, in genere più basse di quelle irlandesi, e di introdurle in Irlanda in franchigia di imposta, a titolo di merce contenuta nel « bagaglio personale dei viaggiatori » ai sensi della citata direttiva.

3. Occorre richiamare brevemente il regime comunitario delle franchigie di cui è causa. Ai sensi dell'art. 1 della direttiva, la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette riscosse all'importazione si applica nell'ambito del traffico viaggiatori *tra i paesi terzi e la Comunità*, alle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori, a condizione che si tratti di importazioni prive di ogni carattere commerciale e che il valore globale di tali merci, per ciascun viaggiatore, non superi 45 ECU [2], ove gli Stati membri hanno la facoltà di ridurre detta franchigia sino a 23 ECU per viaggiatori di età inferiore ai 15 anni [3]. Nell'ambito del *traffico viaggiatori tra Stati membri*, peraltro, l'art. 2 della direttiva prevede che la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette si applica alle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori che siano state acquistate alle condizioni impositive del mercato interno di uno degli Stati membri ed a condizione che si tratti di importazioni prive di ogni carattere commerciale e che il valore globale di tali merci non superi, per ciascun viaggiatore, la somma pari, all'epoca della controversia, a 350 ECU [4], ove agli Stati membri è concessa la facoltà di ridurre la

* Lingua originale: il francese.

1 — Relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (GU L 133 del 4.6.1969, pag. 6).

2 — Conformemente all'art. 1 della direttiva del Consiglio 17 novembre 1981, 81/933/CEE, che modifica le direttive 69/169/CEE e 78/1035/CEE per quanto riguarda le franchigie fiscali applicabili nel traffico internazionale di viaggiatori ed all'importazione di merci oggetto di piccole spedizioni a carattere non commerciale provenienti da paesi terzi (GU L 338 del 25.11.1981, pag. 24).

3 — Conformemente alla disposizione sopra citata.

4 — Conformemente all'art. 1 della direttiva del Consiglio 8 luglio 1985, 85/348/CEE, che modifica la direttiva 69/169/CEE relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (GU L 183 del 16.7.1985, pag. 24) ove l'importo è stato successivamente portato a 390 ECU dall'art. 1 della direttiva 21 dicembre 1988, 88/664/CEE, recante nona modifica della direttiva 69/169/CEE relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (GU L 382 del 31.12.1988, pag. 41).

franchigia a 90 ECU per i viaggiatori di età inferiore a 15 anni[5]. L'art. 4 prevede, infine, tanto per i viaggiatori di cui all'art. 1, quanto per quelli di cui all'art. 2, che gli Stati membri applichino limiti quantitativi per determinati prodotti quali i tabacchi, le bevande alcoliche, i profumi, il caffé ed il té, ove i viaggiatori di età inferiore ai 15 o in alcuni casi 17 anni non fruiscono di alcuna franchigia per tali merci.

4. Mi atterrò, per il momento, alla struttura generale del regime delle franchigie definita dagli artt. 1, 2 e 4 della direttiva, dovendo essere esaminati più avanti alcuni aspetti di maggior dettaglio. La Commissione contesta, infatti, all'Irlanda l'adozione e l'applicazione, a decorrere dal 1° aprile 1987, di un decreto che riguarda espressamente le citate disposizioni della direttiva 69/169. Più precisamente, l'art. 4 di detto decreto prevede che ai fini della concessione delle franchigie di cui agli artt. 1, 2 e 4 della direttiva si intenda per *viaggiatore* colui che abbia soggiornato, nel periodo di 48 ore immediatamente precedente al suo ingresso in Irlanda, al di fuori del territorio del paese e possa fornirne prova su richiesta dell'autorità competente. In parole povere, al fine di distinguere coloro che definisce « viaggiatori autentici » dai « viaggiatori fiscali », l'Irlanda ritiene che solamente i viaggiatori il cui viaggio all'estero sia durato almeno 48 ore possano beneficiare delle franchigie stabilite dalla direttiva.

5. L'argomento sul quale la Commissione fonda il presente ricorso per inadempimento può essere riassunto nell'affermazione che l'Irlanda, con il pretesto di dare più precisa attuazione alla direttiva, avrebbe in realtà aggiunto talune condizioni supplementari alle disposizioni della direttiva stessa, subordinando a queste il beneficio delle franchigie ivi previste. Si sarebbe, dunque, in presenza non di precisazioni apportate alla direttiva conformemente al suo spirito, bensì di provvedimenti interni incompatibili con la stessa e diretti a comprometterne l'efficacia. Tale punto di vista è condiviso dal Regno Unito che è intervenuto a sostegno del ricorso.

6. L'Irlanda, dal canto suo, espone una serie di considerazioni secondo le quali la posizione della Commissione sarebbe priva di fondamento, sottolineando di essere stata in un certo qual senso costretta dalle circostanze ad adottare i provvedimenti di cui trattasi, vale a dire dalle smisurate dimensioni assunte dal traffico dei viaggiatori diretto dall'Irlanda verso l'Irlanda del Nord per effettuarvi, grazie al beneficio delle franchigie, acquisti a condizioni fiscali vantaggiose. Sono stati forniti alcuni dettagli significativi, di cui non è stata smentita la veridicità materiale. In tal senso, l'Irlanda ha indicato che in una giornata di dicembre nel 1986 più di 18 500 persone hanno attraversato un determinato valico dopo aver dedicato tutta la giornata ad acquisti nell'Irlanda del Nord e che nei giorni della vigilia di Natale del 1986 si erano formate alla frontiera file di vetture lunghe 12 km con numerosi veicoli da trasporto pubblico provenienti da un grande centro commerciale dell'Irlanda del Nord. Gli uffici doganali avrebbero contato 220 torpedoni in una sola giornata. Il governo irlandese stima che nel 1986 i residenti in Irlanda abbiano compiuto 3,6 milioni di viaggi diretti all'effettuazione di acquisti fiscalmente vantaggiosi, il che equivarrebbe alla popolazione complessiva dell'Irlanda e che le merci importate come bagaglio personale di tali viaggiatori possono essere stimate in più di 300 milioni di sterline irlandesi, il che rappresenterebbe l'1,9% del prodotto nazionale lordo, il 12,9% delle importazioni dei beni di con-

5 — Importo elevato a 100 ECU dalla citata direttiva 88/664/CEE.

sumo pronti per l'uso ed il 91,2% del deficit della bilancia dei pagamenti internazionali sulle operazioni correnti. Per lo stesso anno 1986 l'Irlanda ritiene che il mancato introito dell'erario derivante da tali acquisti sia ammontato a 40 milioni di sterline irlandesi, ad un importo, cioé, pari alle 0,6% delle risorse pubbliche complessive, all'1,4% delle imposte indirette ed al 2,9% del deficit di bilancio corrente.

7. A parere dello Stato convenuto, tale situazione sarebbe stata rivelatrice di un *abuso* dei diritti concessi dalla direttiva 69/169, nel senso che non potrebbe considerarsi conforme alle disposizioni ed allo spirito di tale normativa la concessione delle franchigie ivi previste ai viaggiatori diretti dall'Irlanda all'Irlanda del Nord al solo scopo di effettuare acquisti. Pertanto, per troncare l'abuso delle possibilità offerte dalla direttiva, sarebbe apparso necessario precisare il criterio di distinzione tra viaggiatori « autentici » e viaggiatori « fiscali », ritenendo che colui che, al reingresso in Irlanda, abbia soggiornato al di fuori del suo territorio per un periodo inferiore alle 48 ore, non costituirebbe un viaggiatore autentico avente diritto alle franchigie. Al fine di delineare la nozione di abuso in riferimento alla direttiva 69/169, l'Irlanda si richiama particolarmente alle sentenze della Corte relative alle « crociere del burro », aggiungendo che gli abusi sono stati aggravati dal fatto che il Regno Unito non fa parte del Sistema monetario europeo e che, « caso praticamente unico nel Sistema monetario europeo, una moneta completamente integrata nello SME e caratterizzata da grande stabilità è in contatto con una moneta fluttuante, al confine terrestre che separa l'Irlanda dal Regno Unito »[6], ove l'instabilità del tasso di cambio tra la sterlina irlandese (IRL) e quella inglese (UKL) in più occasioni ha contribuito a rendere più attrattivi i viaggi fiscali in Irlanda del Nord.

8. L'Irlanda ha inoltre sottolineato che la distinzione fra viaggiatori autentici e viaggiatori fiscali sarebbe giustificata, in considerazione del fatto che la direttiva sulle franchigie deve essere interpretata nel senso che stabilisce determinate *eccezioni* alla *regola*, il che significa che, in mancanza di armonizzazione delle imposte sulla cifra d'affari e delle altre imposizioni indirette, i prodotti importati devono essere soggetti a tali imposte ed imposizioni, mentre la concessione del beneficio della franchigia a persone che effettuino viaggi puramente fiscali, secondo un'interpretazione *estensiva* della direttiva, farebbe della regola l'eccezione, il che non sarebbe concepibile.

9. Infine, lo Stato convenuto osserva che la propria iniziativa deve essere valutata alla luce dell'inazione della Commissione di fronte agli abusi delle franchigie. Quest'ultima avrebbe, in particolare, omesso di dar seguito alla dichiarazione, riportata nel verbale della riunione del Consiglio dell'8 luglio 1985, che l'invitava a « studiare la possibilità e l'opportunità di operare una distinzione tra i viaggi " autentici " e quelli effettuati a fini puramente fiscali (...) e di relazionare in merito entro la fine del 1987, formulando eventualmente proposte qualora la questione persista ancora a tale data »[7].

10. Non può certo dubitarsi che l'Irlanda si sia venuta a trovare, per effetto delle possibilità offerte dalla direttiva in relazione al confine terrestre esistente con il Regno Unito, in una situazione particolare, anzi scomoda. Gli inconvenienti che ne sono derivati sul piano economico non possono essere messi in discussione. Tuttavia, anche se si può ritenere che gli autori del Trattato

6 — Controricorso dell'Irlanda, versione francese, pag. 16.

7 — Testo della dichiarazione citata nel *controricorso dell'Irlanda*, versione francese, pag. 18.

abbiano verosimilmente previsto la progressione verso il « mercato interno » sotto un profilo meno insolito di quello delle file di 12 km di autoveicoli — tra cui numerosi autobus, carichi di viaggiatori usciti da uno Stato e desiderosi di prendere d'assalto le grandi superfici dello Stato membro vicino — mi sembra che i provvedimenti adottati dall'Irlanda violino l'ordinamento comunitario. Condivido, al riguardo, l'opinione della Commissione e del Regno Unito. Tale opinione è fondata su una serie di considerazioni che appare opportuno tener ferme e sviluppare.

11. In primo luogo, ritengo che il decreto devii dalla lettera stessa della direttiva.

12. Come affermato nei « considerando » di quest'ultima, se, da un lato, negli scambi tra gli Stati membri « occorre mantenere la tassazione all'importazione e lo sgravio fiscale all'esportazione fino ad una più avanzata armonizzazione delle imposte indirette » [8], dall'altro è ugualmente opportuno « già prima di tale armonizzazione, che la popolazione degli Stati membri prenda più fortemente coscienza della realtà del mercato comune e che si rendono quindi necessarie misure per una maggiore liberalizzazione della tassazione all'importazione nel traffico viaggiatori tra gli Stati membri » [9], considerando che tali agevolazioni rappresentano un « ulteriore passo verso l'apertura reciproca dei mercati degli Stati membri e la creazione di condizioni analoghe a quelle di un mercato interno » [10]. Dette « agevolazioni devono essere limitate ad importazioni prive di carattere commerciale, effettuate da viaggiatori », e, in generale, le merci di cui trattasi non possono « essere acquistate nel paese di provenienza (paese di uscita) se non gravate degli oneri fiscali, per cui la rinuncia del paese d'entrata a riscuotere imposte sulla cifra d'affari ed altre imposizioni indirette interne all'importazione, nella misura prevista, evita una doppia imposizione, senza tradursi in una mancata tassazione » [11].

13. Gli orientamenti sopra richiamati si concretizzano nelle norme della direttiva relative al regime stesso delle franchigie. Ho già avuto modo di soffermarmi sul contenuto degli artt. 1, 2 e 4. Le franchigie ivi previste indicano i valori massimi per le merci importate, espresse in ECU, con valori specifici per i viaggiatori di età inferiore ai 15 anni, nonché, per determinati prodotti, i quantitativi massimi di cui possono godere, per alcuni di essi, solamente i viaggiatori di età non inferiore, a seconda dei casi, ai 15 o 17 anni. Gli articoli di cui trattasi non prevedono alcuna condizione relativa ad una durata minima del viaggio, bensì stabiliscono, lo ripeto, i limiti solamente di valore monetario o di quantità.

14. Determinate limitazioni all'applicabilità delle franchigie di cui agli artt. 1, 2 e 4 possono risultare da altre disposizioni della direttiva. In tal senso, l'art. 5 [12] dispone che gli Stati membri hanno facoltà di ridurre il valore e/o i quantitativi delle merci da ammettere in franchigia qualora queste siano importate da un altro Stato membro o da uno Stato terzo da persone residenti nella zona

8 — Primo « considerando ».

9 — Secondo « considerando ».

10 — Terzo « considerando ».

11 — Quarto « considerando ».

12 — Nel testo di cui alla direttiva del Consiglio 12 giugno 1972, 72/230/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il regime delle imposte sulla cifra d'affari e delle altre imposizioni indirette interne applicabili al traffico internazionale di viaggiatori (GU L 139 del 17.6.1972, pag. 28).

frontaliera, da lavoratori frontalieri e dal personale dei mezzi di trasporto utilizzati nel traffico internazionale, consentendo limitazioni analoghe per gli appartenenti alle forze armate di uno Stato membro. Tuttavia, tali limitazioni non si applicano qualora le persone interessate dimostrino di essere dirette oltre la zona frontaliera dello Stato membro confinante o del paese terzo confinante. Come si può constatare, nessuna delle limitazioni previste dall'art. 5 della direttiva fa riferimento alla finalità o alla durata del viaggio. Si tiene solo conto, ai fini delle stesse, del luogo di residenza o del luogo o della natura dell'attività lavorativa esercitata.

15. Inoltre, per quanto attiene in particolare le limitazioni specificamente applicabili all'Irlanda, si rileva che tale Stato è autorizzato, in deroga all'art. 2 della direttiva, a escludere dalla franchigia le merci di valore unitario superiore a 77 ECU [13]. Tale facoltà concessa all'Irlanda non si riferisce in alcun modo alle finalità o alla durata del viaggio.

16. Si deve rilevare, infine, che la possibilità di ridurre le franchigie in considerazione della durata del viaggio è stata *espressamente* prevista, a favore della Danimarca, da un articolo di una delle direttive di modifica della direttiva 69/169 [14]. Ai sensi di tale disposizione, infatti, la Danimarca è stata autorizzata ad applicare limiti quantitativi alle importazioni in franchigia delle sigarette, del tabacco e di determinate bevande alcoliche, qualora tali prodotti siano importati da viaggiatori residenti in Danimarca dopo aver soggiornato in un altro paese:

— sino al 31 dicembre 1985, qualora il soggiorno sia inferiore a 48 ore,

— dal 1° gennaio 1986 al 31 dicembre 1989, qualora il soggiorno sia inferiore a 24 ore.

Pertanto, la facoltà concessa alla Danimarca si fonda su di una disposizione *espressa* della direttiva.

17. Da tale analisi del tenore stesso della direttiva 69/169 discende la conclusione che *nessuna* delle disposizioni applicabili a tutti gli Stati membri o specificamente all'Irlanda fa riferimento a limitazioni di franchigia connesse alla finalità o alla durata minima del viaggio e che la facoltà di disporre limitazioni di tal genere è contemplata da norme *espresse* a favore della Danimarca. Appare evidente, a questo punto, che l'Irlanda non può ricollegare i provvedimenti di cui trattasi adottati, a suo avviso, per « precisare » la direttiva 69/169 ad alcuna disposizione formale della direttiva medesima né ad alcuna delle finalità enunciate nei suoi « considerando ».

18. L'estensione dell'analisi non solo alla lettera della direttiva, bensì all'interpretazione affermata dalla giurisprudenza di questa Corte, non avvalora gli argomenti dedotti dall'Irlanda. Al contrario, come peraltro osservato dalla Commissione e dal Regno Unito, le sentenze relative alle « crociere del burro », che lo Stato convenuto ha invocato a sostegno della propria posizione, sembrano contribuire piuttosto ad evidenziarne l'infondatezza.

13 — Conformemente all'art. 1 della citata direttiva 85/348/CEE.

14 — Direttiva del Consiglio 30 aprile 1984, 84/231/CEE, che modifica le direttive 69/169/CEE e 83/2/CEE relative all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (GU L 117 del 3.5.1984, pag. 42).

19. Per quanto attiene, innanzitutto, alla portata generale della direttiva, la giurisprudenza di questa Corte si è espressa in termini molto chiari quanto ai poteri lasciati agli Stati membri di disporre franchigie diverse da quelle previste nella direttiva stessa. Come indicato nella sentenza 7 luglio 1981, Rewe I [15], emerge dai preamboli della direttiva 69/169 nonché delle direttive emanate a completamento della stessa, come pure dalle disposizioni in esse contenute che

« il Consiglio ha inteso istituire gradualmente un sistema completo di franchigie dalle imposte sulla cifra d'affari e dagli altri tributi indiretti per le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori; di conseguenza, agli Stati membri resta, in questo campo, solo il potere limitato loro riconosciuto dalle direttive per attribuire franchigie diverse da quelle precisate nelle direttive » [16].

Richiamandosi a tali considerazioni, questa Corte, nella sentenza 14 febbraio 1984, Rewe II [17], ha aggiunto che ne consegue

« che la disciplina comunitaria è esauriente in materia e che gli Stati membri conservano solo la competenza limitata che viene loro attribuita dalle stesse disposizioni delle direttive summenzionate » [18].

Non si può non accostare tali orientamenti della giurisprudenza alla considerazione che le disposizioni della direttiva 69/169 non attribuiscono formalmente alcun potere né agli Stati membri in generale né all'Irlanda in particolare di stabilire franchigie in base a criteri diversi da quelli definiti nella direttiva stessa e, segnatamente, in base al criterio della durata del viaggio. Sembra, quindi, escluso a priori che, a fronte di detti orientamenti, l'Irlanda possa basare l'applicazione delle franchigie su tali criteri.

20. Per quanto attiene, inoltre, l'insegnamento da trarre dalle soluzioni accolte a proposito dell'interpretazione della direttiva 69/169 su punti di maggior dettaglio, non mi sembra esistano equivoci. Nella citata sentenza Rewe II è stato precisata la ratio della direttiva nel senso che tanto dai suoi obiettivi quanto dalle disposizioni stesse dell'art. 2, n. 1, emerge che

« le facilitazioni che essa contempla, in materia di franchigie fiscali, per le merci contenute nei bagagli personali dei passeggeri nell'ambito dei trasporti intracomunitari, sono riservate ai viaggiatori " provenienti dagli Stati membri ", cioé ai viaggiatori che si spostano da uno Stato membro all'altro dopo esser stati in grado di fare acquisti nello Stato membro di partenza » [19].

Questa Corte ha quindi aggiunto che

« non si può ritenere passeggero, ai sensi delle disposizioni di cui sopra, chi, durante una crociera iniziata in uno Stato membro, non faccia scalo in uno Stato membro diverso, o colui che fa uno scalo solo simbolico, senza fermarsi il tempo necessario per fare acquisti » [20].

15 — Causa 158/80, Racc. 1981, pag. 1805.
16 — Punto 36 della motivazione.
17 — Causa 278/82, Racc. 1984, pag. 721.
18 — Punto 31 della motivazione.
19 — Punto 45 della motivazione.
20 — Punto 46 della motivazione.

Ciò premesso, la Corte ha affermato che

« se — come avviene di regola — il trasporto intracomunitario combinato nave-autobus è organizzato in modo che i passeggeri possano realmente effettuare acquisti nella località in cui sbarcano, prima di iniziare il viaggio di ritorno via terra, è possibile considerarli veri e propri passeggeri ai sensi della direttiva 69/169, emendata » [21].

21. Si deve sottolineare che la sentenza di questa Corte fa riferimento alla nozione di « veri e propri passeggeri ai sensi della direttiva 69/169 ». Ma la distinzione operata dall'Irlanda nel decreto contestato non mi sembra tuttavia compatibile con il senso che questa Corte ha dato al termine di « veri e propri passeggeri ». Nella sentenza Rewe II è stato, infatti, chiaramente affermato che l'elemento che distingue il passeggero vero e proprio che gode delle franchigie previste dalla direttiva risiede nel fatto di spostarsi da un Stato membro all'altro « dopo essere stati in grado di fare acquisti nello Stato membro di partenza ». Ritenere, come ha fatto l'Irlanda, in base al criterio di una durata minima del viaggio, che le persone che rientrano in Irlanda dopo aver compiuto *effettivamente* acquisti in un altro Stato membro e che soddisfano, peraltro, tutte le condizioni formali poste dalla direttiva, non rappresentino veri e propri viaggiatori ai sensi di quest'ultima non appare, dunque, conforme alla giurisprudenza di questa Corte. È vero che non ogni viaggiatore è autentico con riguardo alla direttiva e che viaggi come quelli di cui alla sentenza Rewe II, in cui lo scalo nello Stato membro di destinazione è puramente simbolico, abbiano rappresentato degli abusi. Ma tale constatazione non autorizzava in alcun modo l'Irlanda a ricondurre nella categoria dei viaggiatori « apparenti », in violazione dei precisi termini della sentenza di questa Corte, persone che abbiano incontestabilmente soggiornato in un altro Stato membro ivi effettuando acquisti. Il precedente giurisprudenziale in cui è stato accertato l'abuso caratterizzato dall'*insussistenza* della possibilità di effettuare acquisti in uno Stato membro non consente evidentemente di operare una distinzione qualificando come abuso un viaggio che *consenta* di effettuare tali acquisti.

22. Si può aggiungere, ad abundantiam, che la sentenza Rewe II, nel definire il passeggero vero e proprio, non fa alcun riferimento allo scopo del viaggio. Essa ha assunto un criterio oggettivo, riconoscendo espressamente che il viaggiatore deve considerarsi « vero e proprio » qualora abbia avuto la possibilità materiale di effettuare acquisti in un altro Stato membro, pur riguardando le questioni sottopostevi dei viaggi compiuti essenzialmente, se non esclusivamente, allo scopo di poter effettuare acquisti a condizioni vantaggiose. La volontà dell'Irlanda di considerare come un abuso i viaggi effettuati essenzialmente, se non esclusivamente, allo scopo di fare acquisti in un altro Stato membro a condizioni vantaggiose e di distinguerli in base al criterio della durata non trova, dunque, alcuna giustificazione nella sentenza Rewe II. Al contrario, tale sentenza, assumendo un criterio *oggettivo*, esclude una simile distinzione.

23. La sentenza 21 marzo 1985, Paul/Hauptzollamt Emmerich [22], ha peraltro illustrato l'interpretazione restrittiva data da questa Corte alle disposizioni della direttiva che prevedono espressamente la facoltà per gli Stati membri di ridurre le franchigie. Infatti, a proposito della facoltà concessa agli Stati membri di ridurre le franchigie di carattere generale per le merci importate nel-

21 — Punto 47 della motivazione.

22 — Causa 54/85, Racc. 1985, pag. 915.

l'ambito del traffico frontaliero, è stato precisato che detta facoltà « deve essere intesa in senso stretto in considerazione degli obiettivi generali » della direttiva 69/169, come modificata. Questa Corte ha affermato, inoltre, che la migliore definizione della nozione di « zona frontaliera » di cui all'art. 5, n. 5, di detta direttiva è quella di zona circolare del raggio di 15 km, al centro della quale è situato il valico doganale, osservando che

« la preoccupazione di tutelare il commercio locale contro eventuali abusi da parte dei residenti frontalieri può infatti giustificare la limitazione delle franchigie solo per gli acquisti facilitati dalla particolare ubicazione del loro luogo di residenza »,

ove ciò implica che

« vengano sottoposti alle limitazioni di franchigia solo gli acquisti effettuati dai residenti frontalieri nelle vicinanze del loro domicilio ».

Per contro, è stato rilevato che tale considerazione non può

« giustificare la limitazione delle franchigie per acquisti effettuati in un luogo lontano dal domicilio del residente frontaliero, anche se questo luogo è vicino alla frontiera »,

sottolineando che tali acquisti sono

« equiparabili a quelli effettuati senza riduzione di franchigia da persone residenti fuori di una zona frontaliera » [23].

23 — Punto 19 della motivazione.

24. Si deve osservare, alla luce di tale sentenza, che l'interpretazione — *restrittiva* — accolta da questa Corte in ordine alla possibilità di riduzione formalmente prevista non si fonda assolutamente su di un criterio soggettivo relativo allo *scopo* del viaggio compiuto in un altro Stato membro e che, conseguentemente, gli acquisti effettuati in una località lontana dal domicilio del residente frontaliero devono beneficiare delle franchigie, senza che possa sorgere alcuna questione di distinzione a seconda che lo spostamento dallo Stato di residenza ad un altro Stato membro sia stato compiuto, o meno, essenzialmente o esclusivamente al fine di effettuare acquisti.

25. Infine, il richiamo dell'Irlanda alla sentenza di questa Corte 11 novembre 1986, Irish Grain Board [24], in cui, in relazione ad una controversia vertente sugli importi compensativi monetari (ICM) si afferma che

« lo Stato membro esportatore il quale deve pagare gli ICM che devono esser corrisposti dallo Stato membro importatore può rifiutare il pagamento quando la merce non è stata messa in consumo nello Stato membro importatore a causa d'una frode commessa dagli acquirenti della stessa, anche qualora le formalità doganali siano state espletate » [25],

non sembra avvalorare la tesi sostenuta dalla medesima. Non mi sembra, infatti, possibile un paragone tra le conseguenze derivanti, da un lato, dal carattere manifestamente fraudolento, nel sistema degli ICM, dell'assenza di una vera e propria importazione, essendo evidentemente le importazioni ed esportazioni inerenti a tale sistema e, dall'altro, dall'effettuazione di viaggi da uno Stato

24 — Causa 254/85, Racc. 1986, pag. 3309.

25 — Punto 13 della motivazione.

membro all'altro allo scopo, essenziale o esclusivo, di fare acquisti vantaggiosi in considerazione delle franchigie, quando nessuna delle norme poste a disciplina di dette franchigie opera distinzioni in base allo scopo del viaggio.

26. Le citate sentenze Rewe II e Irish Grain Board hanno posto in evidenza abusi o frodi la cui esistenza risultava chiaramente dal raffronto dei fatti con lo stesso tenore delle norme applicabili. Nel primo caso, un viaggio nel corso del quale non vi era stata la materiale possibilità di effettuare acquisti in un altro Stato membro non poteva consentire la concessione delle franchigie formalmente applicabili ai « viaggiatori provenienti da altri Stati membri della Comunità » [26]. Nel secondo, l'assenza di importazioni escludeva « in re ipsa » il sistema degli ICM. Il raffronto tra tali precedenti e la situazione oggi sottoposta all'esame di questa Corte mi sembra evidenziare piuttosto l'assenza di possibili analogie. Ripeto, quindi, che dalle disposizioni della direttiva, la cui ratio è stata precisata dalla giurisprudenza di questa Corte, non risulta né manifestamente e nemmeno implicitamente che i viaggi compiuti in uno Stato membro allo scopo di effettuarvi acquisti possano essere considerati un abuso con riguardo al sistema delle franchigie.

27. Ritengo, inoltre, sul piano dell'analisi giuridica, che la distinzione operata dall'Irlanda nel decreto contestato tra viaggiatori autentici e viaggiatori fiscali in base alla durata del viaggio non trovi alcun fondamento né nel tenore della direttiva, né nell'interpretazione data dalla Corte. Il provvedimento di cui trattasi non sembra, dunque, presentare affatto il carattere di precisazione o di chiarimento attribuitole dall'Irlanda. Ci troviamo di fronte ad una distinzione estranea alla direttiva che appare contraria tanto alla sua lettera che al suo spirito, poiché il decreto « de quo » esclude dal beneficio della franchigia acquisti effettuati in conformità delle condizioni formali poste dalla direttiva stessa.

28. Orbene, le circostanze particolari invocate dallo Stato convenuto non sono idonee a fornire, rispetto all'iniziativa intrapresa, il supporto legale di cui difetta a priori. Infatti, la circostanza che il Regno Unito non partecipi al Sistema monetario europeo e le conseguenze che ne derivano sulle variazioni dei tassi di cambio, o il carattere massiccio del traffico dei viaggiatori verso l'Irlanda del Nord finalizzato all'effettuazione di acquisti a condizioni fiscali vantaggiose, non possono autorizzare l'Irlanda ad apportare unilateralmente modifiche al regime delle franchigie previsto dalla direttiva nel senso che determinate persone in possesso dei requisiti dallo stesso previsti non possano beneficiarne. Non occorre insistere ulteriormente, penso, sull'impossibilità per uno Stato membro di modificare di propria iniziativa il diritto comunitario impedendone parzialmente l'applicazione. Il Trattato CEE prevede, nell'ambito di determinate disposizioni, la possibilità di adottare misure di salvaguardia, sottoposte, peraltro, a procedure determinate. Al di fuori di tali ipotesi, circostanze economiche e monetarie quali quelle sopra esposte non possono naturalmente autorizzare uno Stato membro a sottrarsi all'applicazione di disposizioni di diritto comunitario.

29. Del resto, il fatto che la Commissione non abbia elaborato la relazione richiesta nella citata dichiarazione del Consiglio mi sembra privo di qualsiasi pertinenza nella specie. Infatti, quale che sia, per la Commissione, l'intensità del vincolo derivante da una simile richiesta, è sufficiente rilevare che

26 — Art. 2, n. 1, della direttiva 69/169 modificata.

l'Irlanda ha emanato il decreto in data 31 marzo 1987 con effetto a decorrere dal 1° aprile successivo, mentre il termine dato alla Commissione era il 31 dicembre 1987. L'Irlanda non può, quindi, pretendere di giustificare il proprio provvedimento in base all'operato della Commissione che ha largamente anticipato.

30. Un'osservazione, tuttavia. Nessuno può disconoscere la gravità dei problemi nei quali l'Irlanda è concretamente incorsa, per quanto riguarda il regime delle franchigie. La Commissione stessa ha fatto presente all'udienza che un regime temporaneo di deroga, del tipo di quello istituito per la Danimarca precedentemente menzionato, avrebbe potuto essere previsto per l'Irlanda modificando la direttiva. Essa ha riconosciuto che prima di giungere all'armonizzazione delle imposte ed accise nella Comunità — obiettivo fondamentale per la realizzazione del « mercato interno » — saranno ipotizzabili alcuni rimedi per le situazioni critiche. Appare per lo meno spiacevole che per quanto animati da buone intenzioni non si sia riusciti a trovare un punto d'accordo. Ci si chiede se il rifiuto della Commissione di esaminare la questione di eventuali riassetti del regime delle franchigie secondo l'ottica suggerita dalla dichiarazione del Consiglio abbia impedito di sviluppare altre soluzioni che avrebbero consentito di prevenire la presente controversia, controversia oramai esistente ed alla quale questa Corte deve dare la necessaria risposta giuridica e sulla quale non mi sembrano sussistere dubbi.

31. Va rilevato, infine, che la distinzione operata dal decreto irlandese contestato si applica alle franchigie di cui agli artt. 1, 2 e 4 della direttiva e che, conseguentemente, essa riguarda anche i viaggiatori nell'ambito del traffico tra i paesi terzi e la Comunità, al quale si applicano le franchigie, più ridotte, previste dall'art. 1. Vi è dunque, inadempimento anche a tal riguardo.

32. Suggerisco, in definitiva:

— di dichiarare che l'Irlanda, limitando le franchigie dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette riscosse all'importazione nel traffico internazionale dei viaggiatori rispetto agli importi di cui agli artt. 1, 2 e 4 della direttiva del Consiglio 28 maggio 1969, 69/169, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato;

— di condannare l'Irlanda alle spese.