CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 5 OTTOBRE 1971 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

È noto che in Italia, in virtù dell'art. 37 della legge 1° giugno 1939 n. 1089 viene applicata un'imposta progressiva all'esportazione di oggetti aventi interesse artistico, storico, archeologico o etnografico. La Commissione ritiene questa imposta inconciliabile con l'art. 16 del trattato, in virtù del quale «gli Stati membri aboliscono tra loro, al più tardi alla fine della prima tappa, i dazi doganali all'esportazione e le tasse di effetto equivalente». A norma dell'art. 8 del trattato la prima tappa è terminata il 1° gennaio 1962. Per questo motivo la Commissione ha aperto nei confronti della Repubblica italiana un procedimento formale a norma dell'art. 169 del trattato per stigmatizzare l'inosservanza del trattato da parte di questo Stato (causa 7-68 Raccolta XIV-1968, pag. 569). La Corte ha accolto la domanda della Commissione e il 10 dicembre 1968 ha sancito che «La Repubblica italiana, continuando ad applicare, dopo il 1° gennaio 1962, la tassa progressiva prevista dall'art. 37 della legge 1° giugno 1939 n. 1089, all'esportazione negli altri Stati membri della Comunità di oggetti che presentano un interesse artistico, storico, archeologico od etnografico, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 16 del trattato che istituisce la Comunità economica europea».
Nonostante la sentenza, la legge non veniva abrogata, perciò veniva promossa una nuova causa (48-71) per far sì che la Repubblica italiana si conformasse alla sentenza 7-68 ponendo così fine alla violazione dell'art. 171 del trattato.
I rigori di questa legge hanno colpito tra l'altro la Eunomia, che il 4 marzo 1970 esportava in Germania un dipinto fatturato 500 000 lire. Questa esportazione era soggetta ad un'imposta di 108 750 lire. L'esportatore, ritenendo illegittimo l'onere fiscale, adiva il tribunale di Torino chiedendo la restituzione di quanto indebitamente versato alla Repubblica italiana, a norma dell'art. 2033 del codice civile.
La pretesa dell'Eunomia si fonda sulla giurisprudenza della Corte: l'art. 16, che la legge italiana viola, sancisce un chiaro e preciso divieto senza lasciare alle autorità italiane alcun margine di discrezionalità; dal 1° gennaio 1962 tale divieto ha efficacia immediata negli Stati membri e conferisce ai singoli diritti soggettivi.

Trattandosi di interpretare il diritto comunitario, il presidente del tribunale di Torino, con ordinanza 6 aprile 1971, sospendeva il procedimento e deferiva le seguenti questioni alla Corte di giustizia:

1. Se la disposizione dell'art. 16 del trattato di Roma abbia carattere di norma immediatamente applicabile e direttamente efficace anche nello Stato italiano, con decorrenza fin dal 1° gennaio 1962.
2. In caso positivo, se la norma anzidetta abbia fatto sorgere in capo di soggetti privati, a partire da tale data, diritti soggettivi nei confronti dello Stato italiano, tutelabili in giudizio davanti ai giudici italiani.

Sia la Commissione che l'attrice ritengono che non sia difficile rispondere esaurientemente e cumulativamente alle due questioni: la giurisprudenza della Corte in materia di applicabilità immediata di una norma del trattato è ormai abbondante e le parti processuali nel giudizio di merito vi si sono richiamate più volte ed anche a me non resta che seguire questo criterio.

1 — Traduzione dal tedesco.

La prima sentenza è stata pronunciata nella causa 26-62, (Raccolta IX-1963, pag. 23) nella quale si afferma: «La Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale... ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini».

Il diritto comunitario conferisce ai singoli diritti soggettivi non solo se ciò è espressamente previsto dal trattato, ma anche in virtù di inequivocabili obblighi che il trattato impone ai singoli, agli Stati membri ed agli organi della Comunità. Quanto all'art. 12 del trattato, in virtù del quale «Gli Stati membri si astengono dall'introdurre tra loro nuovi dazi doganali all'importazione e all'esportazione o tasse di effetto equivalente e dall'aumentare quelli che applicano nei loro rapporti commerciali reciproci», la Corte ha stabilito che si tratta di «un divieto chiaro e incondizionato» e l'articolo impone un «obbligo cui non fa riscontro alcuna facoltà degli Stati di subordinarne l'efficacia all'emanazione di un provvedimento di diritto interno». «Per la sua attuazione quindi l'art. 12 non richiede interventi legislativi degli Stati». «L'art. 12 ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare».

Altri principi in materia sono stati posti nella sentenza 57-65, (Raccolta XII-1966, pag. 227) sia per quanto riguarda l'art. 95 del trattato, secondo cui «Nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari» sia per quanto riguarda il 3° comma dell'art. 95, secondo cui «Gli Stati membri aboliscono o modificano, non oltre l'inizio della seconda tappa, le disposizioni esistenti al momento dell'entrata in vigore del presente trattato che siano contrarie alle norme che precedono».

L'articolo imponeva agli Stati l'obbligo di fare, cioè di adeguare al trattato la propria legislazione interna; poiché però gli Stati non potevano scegliere il termine che loro meglio aggradava, ma a norma del 3° comma dell'art. 95 dovevano modificare la loro legislazione entro il 31 dicembre 1961, e poichè il 1° comma dell'art. 95 costituisce «un obbligo preciso e incondizionato» «che non implica l'emanazione di alcun atto da parte degli Stati membri», si poteva arguirne che la norma sanciva un divieto «assoluto, giuridicamente perfetto che poteva quindi produrre effetti immediati nei rapporti giuridici tra gli Stati membri e i loro amministrati» dopo la scadenza del termine contemplato nel 3° comma.

Lo stesso orientamento si ravvisa anche nella sentenza 13-68 (Raccolta XIV-1968, pag. 601 e segg.) che si riferisce agli artt. 31 e 32 del trattato, i quali vietano di introdurre «nuove restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente» e dispone che gli Stati «si astengono nei loro scambi reciproci dal rendere più restrittivi i contingentamenti e le misure di effetto equivalente esistenti alla data dell'entrata in vigore del presente trattato».

Nella sentenza si statuisce che «per il periodo susseguente alla notificazione degli elenchi dei prodotti liberalizzati o al più tardi dopo la scadenza del termine di notifica» (quindi anche se gli Stati non ottemperano al loro obbligo di fare) l'art. 31 impone agli Stati un obbligo chiaro «che non è accompagnato da alcuna riserva, da parte degli Stati di subordinare la sua efficacia a un atto positivo di diritto interno o a un intervento delle istituzioni della Comunità». «Il divieto di cui all'art. 31 è per sua natura perfettamente atto a produrre degli effetti nei rapporti giuridici fra Stati membri e singoli. L'art. 31 attribuisce quindi dei diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare».

È stata negata soltanto l'efficacia immediata dell'art. 32, 2° comma, ultimo inciso e dell'art. 33 in quanto essi contemplavano la progressiva abolizione nel periodo transitorio, cioè obbligavano gli Stati a fare qualche cosa entro un deter-

minato periodo, ma in un momento che gli Stati membri potevano liberamente determinare. L'indeterminatezza di tale articolo impediva di attribuirgli efficacia immediata.

Senza voler essere pignolo, ricorderò ancora la causa 33-70 (Raccolta XVI-1968, pag. 1213 e segg.). Anche in questo caso si discuteva dell'obbligo di «facere» derivante dall'art. 13 del trattato CEE, che impone di abolire progressivamente durante il periodo transitorio i dazi doganali all'importazione e le tasse di effetto equivalente. La soppressione avrebbe dovuto avvenire nel corso del periodo transitorio e con il ritmo stabilito nelle direttive della Commissione e comunque avrebbe dovuto essere completa entro il 1° luglio 1968. La Corte ha sancito che la direttiva in questione ha fissato un termine ultimo per l'esecuzione dell'obbligo imposto dall'art. 13. Tale articolo imponeva un divieto chiaro ed inequivocabile «cui non si accompagna alcuna riserva degli Stati di subordinare la sua attuazione ad un atto positivo di diritto interno o ad un intervento delle istituzioni della Comunità». Si deve quindi presumere che la direttiva della Commissione, unitamente al combinato disposto degli artt. 9 e 13 n. 2 ha efficacia immediata sui rapporti giuridici fra gli Stati membri e i loro cittadini e dette disposizioni attribuiscono ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

La giurisprudenza cui mi sono richiamato è più che eloquente. Nella fattispecie l'art. 16 si riferisce a dazi doganali all'esportazione e a tasse d'effetto equivalente, nozioni analoghe a quelle contenute nell'art. 12. Il termine finale è stabilito dal trattato stesso, quindi da una norma comunitaria primaria. Agli Stati non è conferito alcun potere discrezionale. Il combinato disposto dell'art. 9, in virtù del quale la Comunità si fonda sull'unione doganale nella quale non sono ammessi dazi doganali o tasse d'effetto equivalente e dell'art. 16, dal 1° gennaio 1962 impone agli Stati un obbligo chiaro, preciso ed incondizionato. Gli obblighi che così sorgono nei confronti degli Stati membri sono stati considerati dalla precedente giurisprudenza assoluti e giuridicamente perfetti. Ai singoli ne derivano diritti soggettivi e, in virtù della sentenza 13-68, spetta agli ordinamenti giuridici interni il compito di classificare detti diritti e di designare il giudice competente per la loro tutela. Questa dev'essere in sostanza la risposta da dare al giudice di Torino.