CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 26 SETTEMBRE 1973 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Le questioni che, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, vi vengono sottoposte dal presidente del Tribunale di Trieste vi condurranno senza dubbio a confermare una giurisprudenza ormai ben collaudata.

I fatti sono i seguenti:

La ditta Fratelli Variola importava nel 1965 e nel 1967, prima dall'Argentina e successivamente dal Canada, delle partite di cereali su cui la dogana del porto di Trieste riscuoteva determinate somme a titolo di diritto «per servizi amministrativi», diritto «di statistica» e tassa di sbarco.

L'impresa ha instaurato, davanti al presidente del Tribunale di Trieste, un procedimento di ingiunzione, chiedendo che l'amministrazione doganale sia condannata alla restituzione delle somme percepite, in quanto gli oneri di cui sopra sarebbero tasse d'effetto equivalente a dazi doganali e la riscossione ne sarebbe vietata dagli artt. 18 e 20 del regolamento n. 19/62, relativo alla graduale attuazione di una organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, come pure dagli artt. 18 e 21 del regolamento del Consiglio n. 120/67 con cui fu stabilita l'organizzazione definitiva del settore, tuttora vigente.

Il giudice italiano investito della causa ha ritenuto di dovervi sottoporre alcune questioni d'interpretazione del diritto comunitario: viene chiesto se la tassa di sbarco rientri nella nozione di tassa d'effetto equivalente a dazi doganali, quale risulta dai regolamenti n. 19/62 e n. 120/67, se questi testi prevalgano sugli atti di diritto interno con cui lo Stato italiano ha loro dato attuazione e se la ricorrente nella causa principale abbia acquisito, in forza dei medesimi regolamenti, diritti soggettivi da far valere dinanzi ai giudici nazionali.

I — La circostanza che il presidente del Tribunale di Trieste si sia valso della facoltà conferitagli dall'art. 177 del trattato in occasione di un procedimento sommario come quello per «decreto ingiuntivo» non esclude affatto che detto articolo sia stato correttamente applicato. Voi avete già stabilito che il rinvio di questioni pregiudiziali ad opera del giudice nazionale è ammissibile, anche se viene disposto nel corso di un procedimento di ingiunzione, sulla base delle sole allegazioni del ricorrente e senza instaurazione del contraddittorio. È sufficiente, avete affermato, constatare che il giudice nazionale «esercita *funzioni* giurisdizionali» e ch'egli ha ritenuto necessario, prima di pronunziarsi, che il diritto comunitario fosse interpretato. Non occorre quindi che la Corte accerti in quale stadio del procedimento sia stato disposto il rinvio (causa 43-71, Politi, sentenza 14 dicembre 1971, Racc. 1971, pag. 1048).

Tale orientamento giurisprudenziale è stato poi riaffermato nella causa 84-71 (Marimex contro Ministero delle Finanze della Repubblica italiana).

In altre parole, l'art. 177 non richiede che una questione d'interpretazione del diritto comunitario sia oggetto di una lite pendente dinanzi ad un giudice nazionale, bensì soltanto che una questione del genere sia comunque sollevata dinanzi ad un giudice nazionale. La vostra competenza nel presente caso è perciò incontestabile.

II — Il presidente del Tribunale di Trieste si è astenuto, a ragione, dal chiedervi di precisare la natura del diritto di statistica e del diritto per servizi amministrativi, dei quali voi avevate già riconosciu-

1 — Traduzione dal francese.

to il carattere di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali (cfr. sentenza 1° luglio 1969, causa 24-68, Racc. 1969, pag. 193; e sentenza 18 novembre 1970, causa 8-70, Racc. 1970, pag. 961) e la conseguente incompatibilità tanto con il trattato di Roma quanto con i regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Egli vi chiede però di pronunziarvi sulla natura della tassa di sbarco, che viene riscossa in Italia sulle importazioni via mare di merci provenienti sia da altri Stati membri sia da paesi terzi.

Questa tassa è stata istituita dall'art. 27 della legge italiana 9 febbraio 1963 n. 82 e comporta, per quanto riguarda i cereali, una aliquota di 30 lire la tonnellata metrica.

Nella fattispecie essa è stata applicata su partite di cereali importate da paesi terzi. Le disposizioni comunitarie da prendere in esame sono quindi l'art. 20, n. 1, del regolamento n. 19/62 per la prima importazione e l'art. 18, n. 2, del regolamento n. 120/67 per la seconda.

Voi dovrete innanzitutto rispondere alla questione del se la nozione di «tassa d'effetto equivalente» abbia la medesima portata tanto nei suddetti regolamenti quanto negli artt. 9 e seguenti del trattato.

La vostra giurisprudenza al riguardo è precisa e costante. A prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura, un onere pecuniario, sia pur minimo, imposto unilateralmente e che colpisce le merci nazionali o estere in ragione del fatto che esse varcano la frontiera, costituisce — avete affermato — una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale ai sensi degli artt. 9, 12, 13 e 16 del trattato CEE, anche se non sia riscosso a profitto dello Stato, non abbia alcun effetto discriminatorio o protezionistico ed il prodotto colpito non sia in concorrenza con un prodotto nazionale (cfr. sentenze 1° luglio 1969, nella causa 24-68, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, Racc. 1969, pag. 201, per quanto concerne il diritto di statistica, e nelle cause riunite 2 e 3-69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Racc. 1969, pagg. 221-223); una definizione analoga si ritrova nelle sentenze 18 novembre 1970 (causa 8-70, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, Racc. 1970, pag. 965) per quanto concerne il diritto per servizi amministrativi e 14 dicembre 1972 (causa 29-72, Marimex, Racc. 1972, pag. 1309) per quanto concerne la tassa italiana di controllo sanitario.

Voi avete pure affermato che, nelle disposizioni dei regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli che vietano la riscossione di tasse del genere su importazioni di merci sia da Stati membri sia da paesi terzi, la nozione di tassa d'effetto equivalente va intesa nello stesso senso che negli artt. 9 e seguenti del trattato di Roma (sentenza 14 dicembre 1971, già citata, causa 43-71, Politi, Racc. 1971, pag. 1048).

La prima questione va pertanto risolta in senso affermativo.

III — Si tratta ora di accertare se la tassa riscossa in occasione dello sbarco in un porto italiano su merci provenienti dall'estero, ma non sui prodotti nazionali, sia, ai sensi del trattato e dei regolamenti in esame, una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale.

Questa Corte ha precisato che un onere imposto sulla circolazione di merci (sia di quelle scambiate all'interno della Comunità, sia di quelle provenienti da paesi terzi) non è necessariamente una tassa d'effetto equivalente, qualora costituisca la contropartita di un servizio effettivamente prestato.

Ne consegue che la tassa di sbarco potrebbe essere ritenuta compatibile con le norme comunitarie soltanto se essa fosse il corrispettivo di un servizio effettivamente reso dall'amministrazione. Ma la vostra giurisprudenza non si accontenta di ciò: essa richiede altresì che dal predetto servizio risulti per le merci colpite dalla tassa un vantaggio concreto, preciso e valutabile. Inoltre, l'onere imposto sulle merci dovrebbe essere proporziona-

to, secondo un preciso ed equo rapporto, al plusvalore conseguito dalle medesime.

Senza entrare nella distinzione alquanto teorica proposta dalla Commissione tra il servizio come *causa della tassa* oppure semplicemente come *scopo della tassazione,* è sufficiente, a mio avviso, constatare che i proventi della tassa di sbarco sono sì destinati alle attrezzature portuali ed ai lavori di manutenzione, ma, proprio per questa loro destinazione molto generica, non possono costituire il corrispettivo di un vantaggio concreto e valutabile. In ogni caso, le buone attrezzature dei porti italiani favoriscono tutti gli operatori economici, compresi quelli che si dedicano al commercio dei prodotti nazionali, e non solo coloro che importano merci dall'estero.

Il divieto non può poi, a mio parere, essere eluso con l'argomentazione che l'incidenza della tassa è minima. L'ammettere, in questa materia, delle eccezioni fondate sull'entità degli oneri in questione vi condurrebbe a giudizi di merito, del resto soggettivi, che esulano dal vostro compito di pura interpretazione del diritto comunitario.

IV — Affrontiamo adesso le questioni relative all'efficacia *diretta* ed *immediata,* nell'ordinamento degli Stati membri, delle disposizioni dei regolamenti n. 19/62 e n. 120/67 ora in esame.

Dall'art. 189 del trattato si evince chiaramente che i regolamenti comunitari sono, in quanto tali, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente efficaci in ciascuno degli Stati membri; per natura, e data la loro funzione nel sistema delle fonti del diritto comunitario, essi attribuiscono ai singoli dei diritti che i giudici nazionali hanno l'obbligo di riconoscere e di tutelare. Infine, va ricordato che i regolamenti entrano in vigore, con la sola pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità, alla data negli stessi stabilita o, in mancanza di tale determinazione, alla data che risulta dal trattato.

È pacifico che la normativa emanante dal Consiglio o dalla Commissione non sempre può abbracciare tutta la materia trattata con un complesso di disposizioni esaurienti e dettagliate. È perciò naturale che, in certi casi, gli Stati membri vengano invitati ad emanare essi stessi alcune disposizioni di pura e semplice attuazione, ad esempio per indicare le autorità nazionali competenti in materia di organizzazione dei mercati agricoli. Si può qui citare l'art. 23 del regolamento n. 19, che prevede l'adozione di provvedimenti interni destinati a rendere possibile l'effettiva applicazione delle sue disposizioni.

Dall'altra parte, è sicuro che gli Stati membri non hanno il potere di emanare alcun provvedimento, neppure in forma di legge, che miri non già unicamente a completare la regolamentazione comunitaria, bensì a modificarla, o addirittura a contrastarne gli effetti. Si può infine osservare che l'efficacia diretta dei regolamenti rende assolutamente superflua la loro pura e semplice riproduzione in atti di diritto interno.

La tecnica di «riprodurre» il diritto comunitario con provvedimenti interni o anche il procedimento inteso a «recepire» il diritto comunitario nell'ordinamento giuridico nazionale sono non soltanto inutili, ma, come voi avete affermato, dannosi, perché siffatti procedimenti potrebbero creare equivoci tanto sulla natura giuridica delle norme, quanto sulla data della loro entrata in vigore. Questo concetto è stato da voi espresso con estrema chiarezza nella sentenza 7 febbraio 1973 (causa 39-72, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana) in cui avete fra l'altro ricordato che è in contrasto col trattato qualsiasi disposizione d'attuazione che possa ostacolare l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari e comprometterne così l'applicazione simultanea ed uniforme nell'intera Comunità. La riproduzione delle norme comunitarie in una legge interna non dispensa, in ogni caso, il giudice nazionale dall'obbligo di applicare il diritto comunitario, salvo richiedere, ove lo ritenga necessario, l'interpretazione della Corte. Questa è anche una conseguenza logica del principio più volte af-

fermato secondo cui l'efficacia del diritto comunitario non potrebbe variare da Stato a Stato in dipendenza di leggi nazionali, anche posteriori, senza mettere in pericolo il raggiungimento dei fini del trattato. In realtà, il trasferimento effettuato dagli Stati, a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, di certe loro competenze implica una limitazione dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo d'efficacia (ved. sentenza 15 luglio 1964, causa 6-64, Costa contro ENEL, Racc. 1964, pag. 1145).

In conformità ai principi sovraesposti, si dovrà allora rispondere al presidente del Tribunale di Trieste che l'art. 20, n. 1, del regolamento n. 19/62 e l'art. 18, n. 2, del regolamento n. 120/67, disposizioni regolamentari ai sensi dell'art. 189 del trattato e, in quanto tali, pienamente e direttamente efficaci (nel senso che la loro efficacia non è subordinata ad ulteriori provvedimenti comunitari d'attuazione o, come nella fattispecie, a disposizioni d'attuazione di diritto interno), vietano a ciascuno Stato membro di continuare a riscuotere dazi doganali o tasse d'effetto equivalente e, nello stesso tempo, attribuiscono ai singoli il diritto di non essere sottoposti ad oneri di tal genere.

V — Le stesse ragioni ci inducono a risolvere in senso negativo la questione del se la data in cui sorgono in capo ai singoli diritti derivanti da norme comunitarie ad efficacia diretta possa essere variata da una legge interna.

Voi sapete che, per quanto il regolamento n. 19 abbia enunciato fin dal 1962 il divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente a dazi doganali su merci provenienti da paesi terzi — divieto che doveva avere effetto dal 30 luglio 1962 assieme al sistema dei prelievi, la cui entrata in vigore era stata definitivamente fissata per la stessa data dal regolamento n. 49 — e per quanto tale divieto sia stato confermato, senza soluzione di continuità, dal regolamento n. 120 del 1967, il governo italiano non ha provveduto ad abolire certe tasse di effetto equivalente vigenti in Italia se non a partire dal 1° agosto 1971. L'argomento in esame, del resto, è già stato affrontato nella causa 84-71 con riguardo alla legge che aveva abolito il diritto di statistica ed il diritto per servizi amministrativi. Anche se queste tasse sono state abrogate solo dopo tanto tempo, ciò non può assolutamente significare che i regolamenti in questione non avessero, in Italia come negli altri Stati membri, efficacia diretta. Analogamente, la mancata abrogazione delle norme con cui è stata istituita la tassa di sbarco è irrilevante, data la prevalenza del diritto comunitario.

In verità, le leggi italiane incompatibili con il diritto comunitario sono divenute inapplicabili nel momento stesso in cui entrava in vigore la normativa comunitaria di cui si discute. Condivido pertanto pienamente l'opinione della Commissione, secondo cui, se un'abrogazione espressa delle leggi interne può essere utile, anzi auspicabile, dal punto di vista della certezza del diritto, essa non è tuttavia che una semplice formalità priva d'effetti giuridici.

Concludo quindi proponendo che la Corte si pronunzi come segue:

1° La nozione di «tassa d'effetto equivalente» ha il medesimo contenuto sia negli artt. 20, n. 1, del regolamento n. 19/62, 18, n. 2, e 21, n. 1, del regolamento n. 120/67, sia negli artt. 9 e seguenti del trattato di Roma.

2° Una tassa, istituita da una legge interna, che colpisca esclusivamente le merci importate in ragione del fatto ch'esse vengono sbarcate nei porti

nazionali, ha natura di tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale, ai sensi delle disposizioni di cui sopra.

3° Le suddette norme dei regolamenti n. 19/62 e n. 120/67 hanno efficacia diretta ed attribuiscono ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

4° I diritti soggettivi attribuiti ai singoli dalle norme del regolamento n. 19/62, e, successivamente, del regolamento n. 120/67 sono sempre rimasti intatti, senza soluzione di continuità.

5° L'efficacia diretta delle norme comunitarie in esame rende inapplicabile qualsiasi legge, anche posteriore, con esse incompatibile.

6° Qualsiasi provvedimento emanato sul piano interno, in concorrenza con la normativa comunitaria, è privo di effetto, anche se il suo solo scopo è di riprodurre senza alcuna modifica le disposizioni comunitarie.