CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 21 MAGGIO 1969 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Il procedimento odierno verte su una violazione del trattato assertivamente commessa dal governo italiano.
Come ci è stato illustrato, già prima dell'entrata in vigore del trattato CEE, l'importazione e l'esportazione delle merci in Italia erano gravate da un diritto di statistica. Attualmente il sistema è disciplinato dall'articolo 42 delle disposizioni preliminari della tariffa doganale italiana, posta in vigore con decreto presidenziale n. 723 del 26 giugno 1965. La tassa è pari a 10 lire per quintale o tonnellata oppure per animale o per veicolo, e comunque non inferiore a 10 lire, fatte salve le esenzioni concesse per alcuni prodotti.
Esaminando la tassa, la Commissione ha ritenuto che avesse effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione o all'esportazione.
Sotto questo aspetto, l'articolo 13, n. 2, del trattato CEE prevede che le tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione, applicate agli scambi tra gli Stati membri, vengano abolite nel periodo transitorio, conformemente a una direttiva da adottarsi dalla Commissione. Questa infatti, il 24 novembre 1966, inviava una direttiva al governo italiano riguardante le merci non disciplinate dai regolamenti agricoli. La direttiva non veniva impugnata, ma nemmeno applicata, il che induceva la Commissione a promuovere un procedimento a norma dell'articolo 169 del trattato CEE (tale procedimento nei confronti della causa odierna non ha comunque grande rilevanza).

Nel nostro caso si tratta anzitutto dell'applicazione dell'articolo 16 del trattato CEE, in forza del quale gli Stati membri s'impegnano ad abolire, al più tardi entro la fine del primo stadio (nel senso dell'art. 8), i dazi doganali all'esportazione e le altre tasse d'effetto equivalente applicate agli scambi reciproci.
Nei limiti in cui il diritto di statistica viene applicato a prodotti disciplinati dai regolamenti del Consiglio sull'organizzazione comune dei mercati e le importazioni hanno luogo dagli altri Stati membri, si tratta inoltre dell'applicazione delle norme contenute in questi regolamenti, che vietano di riscuotere oneri fiscali equivalenti ai dazi doganali.
In vista di queste norme la Commissione, con lettere 24 e 25 novembre 1966, ha chiesto al governo italiano dei chiarimenti, stabilendo che le informazioni dovevano venire fornite nel giro di un mese. Il governo italiano rispondeva il 23 dicembre 1966, chiedendo spiegazioni sul procedimento promosso nonché una proroga del termine, proroga che veniva concessa con telex del 27 gennaio 1967. Osservazioni scritte sono state presentate dal governo italiano con lettera 23 febbraio 1967, ove si afferma in particolare che il diritto di statistica non è una tassa d'effetto equivalente. In esito a queste osservazioni la Commissione emetteva due pareri, il 7 novembre 1967, uno relativo ai diritti sull'importazione e l'altro ai diritti sull'esportazione. Con questi atti il governo italiano veniva invitato a prendere le misure necessarie a normalizzare la situazione

1 — Traduzione dal tedesco.

secondo lo spirito comunitario, e poiché il governo italiano in una lettera del 21 dicembre 1967 persisteva nel sostenere il punto di vista espresso in precedenza, rifiutando quindi di uniformarsi ai pareri della Commissione, il 5 ottobre 1968 veniva promosso un ricorso a norma dell'articolo 169 del trattato CEE, del quale dobbiamo occuparci oggi. Esaminiamo anzitutto se siano fondate le domande della Commissione la quale chiede :

1. L'accertamento che il governo italiano ha violato l'articolo 16 del trattato, applicando il diritto di statistica all'esportazione di merci in altri Stati membri.
2. L'accertamento che la Repubblica italiana ha violato il trattato e determinate disposizioni dei regolamenti relativi all'organizzazione dei mercati agricoli, in quanto ha applicato il diritto di statistica a merci disciplinate da determinati regolamenti sull'organizzazione comune dei mercati agricoli e importate dagli altri Stati membri (in particolare sarebbe stato violato l'articolo 189 del trattato CEE in rapporto agli articolo 21 del regolamento 120/67, 19 del regolamento 121/67, 13 del regolamento 122/67, 13 del regolamento 123/67, 22 del regolamento 804/68, 22 del regolamento 805/68, 23 del regolamento 359/67 e 3 del regolamento 136/66).

Il governo italiano ritiene ingiustificate le censure sotto ogni aspetto e chiede che il ricorso sia respinto.

Valutazione giuridica

Dopo le dichiarazioni scritte ed orali delle parti è evidente che la decisione della controversia dipende esclusivamente dalla definizione della nozione di « tasse d'effetto equivalente ». La nozione è già stata sovente trattata nella giurisprudenza della Corte (cause 2 e 3-62, 90 e 91-63, 52 e 55-65). Quindi la risoluzione del problema che ci occupa non dovrebbe presentare eccessive difficoltà anche se è incontestato che la questione odierna non è perfettamente identica a quelle precedenti. Ricorderò anzitutto i principi sanciti da questa Corte in materia : la prima importante constatazione è quella che il trattato ha inteso conferire l'efficacia più ampia possibile ai divieti in materia doganale. È quindi necessario interpretare *restrittivamente* le eventuali eccezioni. Per decidere se una tassa ha effetti equivalenti ad un dazio all'importazione, la Corte è d'avviso che si debba in primo luogo stabilire quali siano le conseguenze della tassa di cui trattasi, senza che per altro sia necessaria la coincidenza con tutti gli effetti doganali. Si deve quindi esaminare se la tassa abbia effetti discriminatori e protezionistici, se implichi un rincaro delle merci importate e se falsi la concorrenza nel senso che le merci analoghe nazionali non sono gravate da un onere corrispondente. A questo proposito è irrilevante l'*entità* della tassa come pure non hanno importanza gli ulteriori scopi che essa persegue.

Nelle cause 52 e 55-65 si trattava particolarmente di stabilire se siano comparabili ai dazi doganali gli oneri che vanno considerati come controprestazioni di un servizio amministrativo. La Corte si è pronunziata per l'affermativa, fornendo un'interpretazione restrittiva secondo la quale vi deve essere un vantaggio per la merce importata.

Infine, nella causa 7-68 si stabilisce che anche per le tasse all'esportazione si deve tenere conto soltanto degli effetti; si è quindi data importanza fondamentale al fenomeno dell'aumento di prezzo, sottolineando che non è opportuno operare differenziazioni a seconda dello scopo perseguito con la tassa.

La Corte non ha alcuna ragione per discostarsi da tali principi e ritengo che i fatti emersi nel corso del presente provvedimento non siano comunque tali da sconvolgere la nostra giurisprudenza.

Commisurando però il diritto di statistica coi criteri testé citati, è difficile

negare il suo effetto equivalente : infatti esso viene applicato in forza di una decisione statale unilaterale, in occasione oppure al momento dell'importazione o dell'esportazione. Le merci similari nazionali invece, destinate al mercato interno, sono esenti da un simile onere. Si può affermare ciò, anche se a quanto pare i comuni hanno la facoltà di riscuotere un onere analogo. Se ho ben compreso, tale onere non può però entrare in linea di conto, giacché si tratta evidentemente di una specie di pagamento anticipato dell'imposta di consumo, cioè di un onere di natura diversa. Inoltre le aliquote fisse vengono applicate anche alle merci importate.

Contrariamente al parere del governo italiano, è perciò irrilevante il fatto che il diritto di statistica sia dovuto tanto all'importazione quanto all'esportazione e quindi, secondo il diritto interno, l'onere sia unico.

Per quanto riguarda il caso in esame, sotto il profilo comunitario è possibile un apprezzamento separato per ognuno dei due procedimenti. Operando in tal guisa, si deve ammettere — con la Commissione — che vi è un duplice effetto discriminatorio, purché la discriminazione non venga erroneamente ravvisata nell'eventuale disparità di trattamento tra importatori ed esportatori, ma si abbia riguardo al trattamento riservato ai prodotti nazionali che non escono dal mercato italiano.

Una volta qualificata la tassa in vista dei suoi effetti *generali*, è naturalmente superfluo stabilire se per ogni tipo di prodotto importato vi siano prodotti nazionali comparabili. È escluso che si possano effettuare differenziazioni su questa base, specie dal momento che situazioni del genere esistono pure nel diritto doganale vero e proprio. Determinante è piuttosto il fatto che si tratta di un onere essenzialmente connesso alle operazioni d'importazione e d'esportazione.

Inoltre, come giustamente rileva la Commissione, può essere irrilevante il fatto che l'onere non è commisurato al valore della merce importata o esportata e ne sono esenti le merci in transito, e che invece la tassa va corrisposta in caso di reimportazione. Queste caratteristiche si ritrovano pure nei dazi doganali veri e propri. Inoltre si deve rilevare, come fa la Commissione, che singole differenze rispetto ai dazi doganali non consentono affatto di trarre conclusioni assolute : la Corte ha infatti espressamente affermato che una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale non deve produrre *tutti* gli effetti di un dazio doganale.

Il governo italiano, nelle sue osservazioni, dà particolare rilievo alla tesi che il diritto di statistica rappresenta la controprestazione per l'opera svolta dall'amministrazione. In Italia si sarebbe sempre attribuita molta importanza a statistiche precisissime sull'import-export. I dati dovrebbero corrispondere ad ogni movimento di merce, il che implicherebbe notevoli costi amministrativi. I frutti di tale precisione gioverebbero particolarmente agli esportatori, che possono organizzare la loro attività su queste basi aumentando la competitività dei loro prodotti. Sarebbe quindi logico ch'essi sopportino anche l'onere relativo all'elaborazione delle statistiche.

Queste considerazioni potrebbero parere atte a giustificare la conciliabilità del diritto di statistica con le norme del trattato; tuttavia si deve ricordare che la Corte, nelle cause 52 e 55-65 (contro il mio parere) ha stabilito criteri rigidissimi per la nozione di « controprestazione ». Un onere fiscale costituisce una controprestazione per i servizi dell'amministrazione solo se vi si contrappone un vantaggio che si ripercuote sulla stessa merce gravata. Solo in questi casi, a giudizio della Corte, si può affermare che l'onere viene in pratica compensato e quindi non si devono applicare le norme del trattato che disciplinano gli oneri gravanti sull'interscambio.

Non sono convinto che la situazione sia la stessa per il diritto di statistica : sarei piuttosto propenso a ritenere che

questo onere, applicato alla quasi totalità delle voci doganali, serve a costituire uno strumento *generale* economico-politico. Secondo le dichiarazioni con cui il governo italiano ha illustrato i casi di esenzione, il criterio fondamentale per l'applicazione della tassa è se un determinato movimento di merci alteri la *situazione di mercato*. Questi mutamenti nella situazione di mercato interessano indubbiamente anche gli ambienti economici estranei al commercio con l'estero, come i produttori che distribuiscono solo in Italia. Si può quindi affermare che la statistica sul commercio estero riveste utilità generale.

È comunque indubbio che gli esportatori non sono particolarmente favoriti giacché essi stabiliscono la loro linea di condotta soprattutto in funzione della situazione di mercato nel paese destinatario (fatto del resto che spiega come sia esente da diritto di statistica lo zolfo, che viene solo esportato).

Anche per quanto riguarda gli importatori, non vedo come le loro merci possano diventare più competitive tramite la conoscenza delle statistiche sul commercio con l'estero, che non costituiscono una base assolutamente attendibile nel momento dell'esecuzione dei contratti commerciali. Certo il miglioramento è escluso là dove i canali distributivi si sono ormai consolidati. Nei limiti in cui si deve ammettere un miglioramento, cioè un certo vantaggio speciale per gli importatori, rimane però sempre la constatazione che non vi è quasi mai un vantaggio inerente alla merce stessa, nel senso della pronuncia della Corte di giustizia, specie un vantaggio che si possa determinare con una certa precisione e che quindi possa venir contrapposto ad un corrispondente onere speciale.

La nozione di controprestazione costituisce quindi nel nostro caso un aspetto non meno inconferente che nelle cause 52 e 55-65.

Risultano pure inconsistenti le eccezioni di carattere procedurale con cui il governo italiano mira a far respingere la domanda.

Mi lascia perplesso il richiamo al fatto che la Commissione si occupa del diritto di statistica *in due procedimenti distinti*. Si può facilmente obiettare che è necessario anzitutto dare una direttiva sugli oneri disciplinati dall'articolo 13 del trattato, il che è superfluo nel caso degli oneri all'esportazione previsti dall'articolo 16 e per gli oneri gravanti su tutte le merci disciplinate dai regolamenti comunitari riguardanti l'organizzazione comune dei mercati.

È inevitabile lo scetticismo anche per quanto riguarda l'opinione del governo italiano secondo cui la Commissione, prima di promuovere procedimenti separati, avrebbe dovuto studiare la situazione giuridica di tutti gli Stati membri e definire la nozione di tasse d'effetto equivalente in modo valido per tutta la Comunità. Studi approfonditi prima di affrontare un problema complesso sono opportuni, per non dire necessari, nell'interesse di una soluzione obiettiva ed uniforme. Tralasciare tali studi non costituisce però violazione di un obbligo giuridico, qualora determinati aspetti dell'interscambio possano venire esaminati direttamente e indipendentemente dal resto sulla scorta di constatazioni già effettuate in precedenza e confermate dalla Corte (com'è avvenuto nelle cause 52 e 55-65, nonostante alcune esitazioni). Nella fattispecie si aggiunga che la Commissione si giova di una vasta esperienza, proveniente dall'abolizione di oltre 100 oneri fiscali di questo genere (tra l'altro anche oneri simili al diritto di statistica) operata dagli Stati membri su iniziativa dell'organo comunitario.

Infine la Commissione non aveva alcun motivo di attendere le direttive del Consiglio, che non sono previste nei casi come quello in esame. La Commissione aveva quindi facoltà incondizionata di applicare immediatamente gli articoli del trattato e le disposizioni dei regolamenti.

In conclusione si deve perciò constatare che la valutazione del diritto di statistica fatta dalla Commissione corrisponde in sostanza alla realtà. L'onere fiscale va considerato come una tassa di effetto equivalente anche se l'interscambio non viene percettibilmente pregiudicato. Qualora tale diritto venga ancora percepito sulle esportazioni negli altri Stati membri dopo il termine del primo periodo transitorio, la pratica costituisce una violazione dell'articolo 16 del trattato CEE. Qualora il diritto venga applicato alle importazioni dagli altri Stati membri nel caso di merci disciplinate dai regolamenti comunitari relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli, si ha una violazione di questi ultimi, che vietano radicalmente l'applicazione di tasse di effetto equivalente.

Va quindi accolta la domanda della Commissione che mira a far constatare la violazione del trattato da parte della Repubblica italiana. Le spese del giudizio vanno perciò poste a carico della convenuta.