# SENTENZA DELLA CORTE
18 marzo 1986 *

Nella causa 85/85,

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dalla sig.ra Claire Durand, membro dell'ufficio legale, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. G. Kremlis, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

**Regno del Belgio**, in persona del ministro delle Relazioni esterne, rappresentato dal sig. Robert Hoebaer, direttore presso il ministero degli Affari esteri, del commercio estero e della collaborazione per lo sviluppo, in qualità di agente, e con domicilio eletto presso l'ambasciata del Belgio in Lussemburgo, 4, rue des Girondins, résidence Champagne,

convenuto,

causa diretta a far dichiarare che il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dagli articoli 12, lett. b), del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, e 5 e 7 del trattato CEE, omettendo di adottare i provvedimenti necessari per esentare dall'imposta sulle abitazioni non principali le persone le quali, a norma di detto protocollo, sono dispensate dall'iscrizione nei registri della popolazione ed abitino in via principale nel comune, procedendo attraverso le autorità comunali alla riscossione di dette imposte a carico delle persone di cui sopra, e non rimborsando le somme riscosse unitamente agli interessi legali dovuti,

## LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, U. Everling e R. Joliet, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

* Lingua processuale: il francese.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 dicembre 1985,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

## In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 3 aprile 1985, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 12, lett. b), del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee (in prosieguo: « il protocollo ») e dagli 5 e 7 del trattato CEE: a) omettendo di adottare i provvedimenti necessari affinché, nei regolamenti di determinati comuni, siano esonerati dall'imposta sulle abitazioni non principali i dipendenti delle Comunità europee, come pure i membri della loro famiglia, che abitino in via principale nel comune e che sono dispensati dall'iscrizione nei registri della popolazione, b) procedendo, attraverso le autorità comunali, alla riscossione di dette imposte a carico delle persone di cui sopra, e c) non rimborsando le somme riscosse unitamente agli interessi legali dovuti.

2 Si desume dal fascicolo che cinque comuni dell'agglomerato bruxellese hanno adottato nel 1983 e nel 1984 dei regolamenti che istituiscono un'imposta sulle abitazioni secondarie dell'importo annuo di 10 000 BFR. I regolamenti dei quattro comuni di Etterbeek, Uccle, Jette e Evere, simili fra loro, sottopongono all'imposta « le persone non iscritte nei registri della popolazione » del comune che « siano proprietari o conduttori o utenti a titolo gratuito di un alloggio che non sia l'abitazione principale ». Secondo il regolamento del comune di Woluwé-Saint-Pierre, « l'imposta è dovuta da chi disponga di una seconda abitazione », la quale è definita come « qualsiasi alloggio ( ... ) di cui la persona che può occuparlo non sia, per l'alloggio, iscritta nei registri della popolazione ».

3 Secondo le leggi nazionali, i registri della popolazione comprendono: a) un registro della popolazione propriamente detto e b) un registro speciale per gli stranieri. Coloro che devono iscriversi in uno dei due registri devono farlo nel comune in cui hanno l'abitazione principale. L'iscrizione nel registro della popolazione di un comune costituisce la prova dell'abitazione in via principale nel comune stesso. Dopo l'entrata in vigore del Regio Decreto 18 marzo 1981, infatti, chi abbia più abitazioni nel Regno deve iscriversi nel comune in cui ha l'abitazione principale.

4 Come viene precisato dalla circolare 19 marzo 1981 del ministro dell'Interno, i dipendenti delle Comunità che non siano cittadini belgi, come pure il coniuge ed i familiari a loro carico, sono esonerati dalla registrazione. Il ministero delle Relazioni esterne del Belgio rilascia loro un permesso di soggiorno speciale, valido quattro anni, sul quale è stampigliato: « dispensato dall'iscrizione nei registri degli stranieri in forza della legge 13 maggio 1966, relativa al protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee ». Questo permesso di soggiorno speciale contiene una rubrica destinata all'indicazione del domicilio del titolare del documento. Gli indirizzi privati vengono comunicati all'ufficio del protocollo del ministero delle Relazioni esterne del Belgio, il quale li trasmette d'ufficio ai vari comuni.

5 La Commissione ha ritenuto che i dipendenti siano stati messi dai detti regolamenti comunali in una situazione difficile giacché, non essendo iscritti nel registro della popolazione, si presume abbiano un'abitazione non principale nel comune in cui abitano in via principale.

6 La Commissione, man mano che aveva conoscenza dei regolamenti comunali di cui trattasi, riteneva che fossero incompatibili col protocollo e compiva, dal maggio del 1984, vari passi presso il governo belga; essa proponeva in particolare di sospendere l'applicazione dei regolamenti fino a che non fosse stata trovata una soluzione complessiva e conforme al protocollo.

7 Non avendo i passi avuto esito ed essendo stati ricevuti da dipendenti comunitari, verso la fine del 1984, degli avvisi-estratti dal ruolo per il pagamento dell'imposta, la Commissione decideva di avviare d'urgenza il procedimento di cui all'art. 169.

Con lettera di diffida 12 febbraio 1985 dava al governo belga 15 giorni per presentare le proprie osservazioni. Essendo la lettera rimasta senza risposta, l'8 marzo 1985 la Commissione emetteva il parere motivato, dando di nuovo 15 giorni al governo belga per ottemperare. La domanda di proroga del termine presentata dal governo belga veniva respinta dalla Commissione. Questa, non avendo ricevuto risposta al parere motivato, il 3 aprile 1985 ha proposto alla Corte il presente ricorso per inadempimento. Per accelerare il procedimento, essa non ha depositato replica.

**Sulla ricevibilità del ricorso**

8 Il governo belga ha sollevato due eccezioni d'irricevibilità.

9 Con la prima eccezione, il governo belga sostiene che la Commissione, lasciando trascorrere in tutto due mesi fra la lettera di diffida (12 febbraio 1985) e il parere motivato (8 marzo 1985), indi fra questo e la proposizione del ricorso (3 aprile 1985), ha trasgredito il principio secondo il quale lo Stato membro ha il diritto di aspettarsi che la Commissione stabilisca un termine ragionevole. Questo comportamento della Commissione sarebbe in contrasto tanto con lo spirito quanto con la lettera dell'art. 169 del trattato: la fase precontenziosa contemplata dall'art. 169 dovrebbe essere, non già un mezzo di pressione nei confronti dei governi, bensì un procedimento destinato a consentire il dialogo e l'eventuale composizione della lite. Orbene, sarebbe stato impossibile conformarsi al parere motivato entro un termine così breve, data la grande autonomia di cui godono i comuni del Belgio in proposito.

10 La Commissione ribatte che l'eccezione d'irricevibilità è infondata. I termini erano ragionevoli e sufficienti per consentire al Regno del Belgio di adottare effettivamente i provvedimenti necessari per porre termine all'inadempimento. Il problema non sarebbe infatti nuovo per il governo belga, essendogli noti i molteplici passi compiuti dalla Commissione da più di un anno. I provvedimenti dei consigli comunali e le sentenze sui ricorsi proposti dai dipendenti contro gli avvisi-estratti dal ruolo per il pagamento avrebbero potuto essere emessi entro i termini stabiliti. Questi provvedimenti sarebbero del resto auspicati nella lettera 24 gennaio 1985 inviata alla Commissione dal rappresentante permanente del Belgio presso le Comunità europee.

11 In proposito va ricordato che lo scopo della procedura precontenziosa, contemplato dall'art. 169 del trattato, che rientra nel contesto generale del compito di sorveglianza affidato alla Commissione dall'art. 155, 1° trattino, è quello di dare allo Stato membro la possibilità di motivare il proprio atteggiamento ovvero, se del caso, consentirgli di aderire volontariamente a quanto prescrive il trattato. Qualora questa opera di composizione non abbia esito, lo Stato membro viene invitato ad adempiere i propri obblighi, precisati nel parere motivato, entro il termine stabilito dal parere stesso.

12 Per quanto riguarda il termine stabilito nella lettera di diffida, è pacifico che il governo belga era al corrente del punto di vista della Commissione molto prima che fosse iniziata la procedura per inadempimento. La prima lettera del direttore generale del personale e dell'amministrazione della Commissione al rappresentante permanente del Belgio presso le Comunità, in cui si chiedeva l'esame in comune del problema e la sospensione dell'applicazione dei regolamenti fiscali di cui trattasi, reca infatti la data del 24 maggio 1984. Questa lettera era seguita da numerosi altri passi durante lo stesso anno. Nella lettera 24 gennaio 1985 del rappresentante permanente si parla dei passi che il governo belga intendeva compiere presso i comuni interessati. Gli scambi di opinioni continuavano fino all'invio della lettera di diffida. Stando così le cose, va detto che il governo belga era in grado, anche nel breve termine di quindici giorni fissato dalla lettera di diffida, di presentare le proprie osservazioni.

13 Quanto al termine stabilito nel parere motivato, è assodato che il governo belga era al corrente del punto di vista della Commissione molto prima dell'inizio della fase precontenziosa. Va del pari rilevato che il governo belga non ha contestato il punto di vista della Commissione in occasione dei numerosi contatti che hanno preceduto l'inizio di detta fase. Esso non ha poi nemmeno sostenuto di aver avviato in seguito procedimenti adeguati per conformarsi o almeno per sospendere l'applicazione dei regolamenti sino alla definitiva composizione. In queste particolari circostanze, il governo belga non può eccepire la brevità del termine stabilito nel parere motivato.

14 Con la seconda eccezione il governo belga deduce che il ricorso è irricevibile in quanto il problema sollevato non riguarda l'interpretazione, né l'applicazione del diritto comunitario. L'art. 12, lett. b), del protocollo sarebbe osservato, dato che la lite verte unicamente sulla definizione dell'abitazione secondaria, questione che riguarda il diritto ed i giudici belgi. Spetterebbe ai dipendenti valersi dei rimedi di diritto nazionale contro gli atti che li riguardano.

15 Questa seconda eccezione d'irricevibilità va del pari disattesa. In sede di ricevibilità basta che la Commissione deduca espressamente a sostegno della domanda la trasgressione delle norme comunitarie. Lo stabilire se vi sia effettivamente trasgressione del diritto comunitario rientra nel merito della causa.

## Nel merito

16 La Commissione sostiene che, assumendo come criterio per la determinazione dell'abitazione non principale il fatto che l'occupante dell'alloggio non sia iscritto nei registri della popolazione del comune, i regolamenti comunali di cui trattasi obbligano i dipendenti comunitari a pagare l'imposta ovvero iscriversi nei registri della popolazione del comune, affinché non si presuma che vi abbiano un'abitazione non principale. Per questo fatto i regolamenti sarebbero incompatibili con l'art. 12, lett. b), del protocollo, in quanto collegherebbero una conseguenza fiscale alla sua applicazione, non avendo contemplato l'esenzione di coloro che sono dispensati dall'iscrizione nei registri. La Commissione sottolinea in proposito che i dipendenti si trovano nell'impossibilità di chiedere l'iscrizione nei registri della popolazione, giacché non possono rinunziare al privilegio contemplato dall'art. 12, lett. b), privilegio attribuito, a norma dell'art. 18 del protocollo, nell'interesse delle Comunità. Essa deduce che il governo belga, adottando ed applicando i regolamenti, è venuto meno agli obblighi impostigli dagli artt. 5 del trattato CEE e 12, lett. b), del protocollo.

17 La Commissione assume inoltre che, dato che i dipendenti comunitari cittadini belgi sono iscritti nei registri della popolazione e sono quindi esenti dall'imposta, il tributo graverebbe sui soli dipendenti cittadini degli altri Stati membri, e costituirebbe quindi una discriminazione in base alla cittadinanza, discriminazione vietata dall'art. 7 del trattato. Detti dipendenti non avrebbero nemmeno lo stesso tratta-

mento di quello garantito ai lavoratori cittadini di altri Stati membri e residenti nel Belgio. La Commissione si richiama in proposito alla sentenza 13 luglio 1983 (Forcheri, 152/82, Racc. pag. 2323).

Il governo belga ribatte che si devono distinguere le due categorie dei regolamenti comunali di cui trattasi. I regolamenti della prima categoria, i quali pongono due condizioni per l'imposizione, cioè la non iscrizione nel registro della popolazione e la qualità di proprietario o di conduttore di un'abitazione non principale, non danneggerebbero i dipendenti comunitari, giacché questi potrebbero provare che, benché non iscritti, la loro abitazione nel comune è un'abitazione principale. Nella seconda categoria, costituita dal regolamento del comune di Woluwé-St-Pierre, il quale adotta come criterio esclusivo quello della non iscrizione nel registro, i dipendenti comunitari potrebbero evitare l'applicazione del regolamento nei loro confronti valendosi dei mezzi d'impugnazione nazionali. Il governo belga si richiama in proposito ad una sentenza della competente deputazione permanente, pronunziata su ricorso di un dipendente, la quale dichiara illegittimo il criterio esclusivo della non iscrizione.

Non vi sarebbe nemmeno discriminazione a causa della cittadinanza, ai sensi dell'art. 7 del trattato. Tutte le abitazioni secondarie, senza distinzioni, sarebbero soggette ai regolamenti comunali, e la Commissione non contesterebbe il potere dei comuni di tassare le abitazioni secondarie dei dipendenti comunitari.

All'udienza il governo belga ha inoltre dichiarato che una circolare, pubblicata nel *Moniteur belge* del 17 ottobre 1985, è stata inviata dall'autorità tutoria ai comuni, invitandoli a modificare i regolamenti in modo che gli impiegati dispensati dall'iscrizione siano equiparati agli iscritti. I comuni sarebbero stati in questo modo informati dell'interpretazione data dal governo belga alla nozione di abitazione secondaria e, quindi, saprebbero che i ricorsi contro i provvedimenti di tassazione emessi in forza dei regolamenti di cui trattasi porterebbero al loro annullamento. Detta circolare sarebbe l'unico provvedimento che l'esecutivo potrebbe adottare in questa fase, essendo necessario adottare una legge per far venir meno la presunzione che gli impiegati dispensati dalla registrazione abbiano un'abitazione secondaria nel comune, qualora vi abbiano l'abitazione principale.

21 Si deve anzitutto stabilire quali siano gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 12, lett. b), del protocollo. A norma di questo articolo, « sul territorio di ciascuno Stato membro e qualunque sia la loro cittadinanza, i funzionari ed altri agenti delle Comunità: a) ( ... ), b) né essi né i loro coniugi e i familiari a loro carico, sono sottoposti alle disposizioni che limitano l'immigrazione e alle formalità di registrazione degli stranieri ». Da questa disposizione deriva che i dipendenti della Comunità sono esenti da qualsiasi obbligo d'iscrizione nei registri della popolazione negli Stati membri in cui le istituzioni della Comunità hanno le loro sedi. Questa interpretazione è confermata dall'art. 16 dello stesso protocollo a norma del quale i nomi e gli indirizzi dei dipendenti sono comunicati periodicamente ai governi degli Stati membri. Appunto grazie a questa comunicazione le autorità degli Stati membri della sede delle istituzioni hanno conoscenza degli indirizzi dei dipendenti delle Comunità.

22 A norma dell'art. 5 del trattato, gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti atti a garantire l'esecuzione degli obblighi derivanti dal trattato, di facilitare alla Comunità l'espletamento del suo compito e di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa mettere a repentaglio la realizzazione degli scopi del trattato. Questo obbligo implica che gli Stati membri devono evitare qualsiasi provvedimento in contrasto con le norme comunitarie e, di conseguenza, qualsiasi provvedimento il quale, in contrasto col sopra citato art. 12, lett. b), del protocollo, abbia l'effetto di costringere i dipendenti della Comunità, direttamente o indirettamente, a chiedere l'iscrizione nei registri della popolazione. Una costrizione indiretta del genere si ha in particolare quando uno Stato membro fa subire, ai dipendenti, conseguenze sfavorevoli della mancata iscrizione.

23 Nel nostro caso le due categorie di regolamenti comunali hanno avuto il risultato di sottoporre i dipendenti delle Comunità che abitavano nel territorio dei comuni di cui trattasi alla costrizione indiretta di iscriversi nei registri della popolazione. Questi regolamenti sono quindi in contrasto con l'art. 5 del trattato in relazione all'art. 12, lett. b), del protocollo.

24 Questa conclusione non è smentita dal fatto che i dipendenti colpiti dai regolamenti comunali dispongono, per impugnare gli atti fiscali che li riguardano, dei rimedi giurisdizionali offerti al contribuente dal diritto belga. Come la Corte ha deciso nella sentenza 17 febbraio 1970 (Repubblica italiana, 31/69, Racc. pag. 25),

infatti, l'esistenza di azioni esperibili dinanzi ai giudici nazionali non può impedire l'esercizio del ricorso contemplato dall'art. 169 del trattato, dato che le due azioni perseguono scopi ed hanno effetti diversi.

Resta da esaminare la censura della Commissione secondo cui i regolamenti comunali di cui trattasi si risolverebbero in una discriminazione basata sulla cittadinanza e sarebbero quindi in contrasto con l'art. 7 del trattato.

Va rilevato in proposito che una discriminazione del genere non deriva necessariamente da quanto si è detto sopra. La costrizione diretta o indiretta d'iscriversi nei registri della popolazione può infatti riguardare solo i dipendenti i quali, per qualsiasi motivo, non sono iscritti in detti registri. Orbene, la Commissione non ha dimostrato che la distinzione fra dipendenti iscritti e non iscritti costituisca una discriminazione basata sulla cittadinanza. La censura relativa all'art. 7 del trattato va quindi disattesa.

Da quanto precede discende che si deve dichiarare che, imponendo, coi regolamenti fiscali dei comuni di Etterbeek, Uccle, Jette, Evere e Woluwé-Saint-Pierre, ai dipendenti delle Comunità europee, al loro coniuge ed ai familiari a loro carico, dispensati dall'iscrizione nei registri della popolazione, i quali abitino in via principale in detti comuni, la costrizione indiretta d'iscriversi in detti registri, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 5 del trattato CEE e dall'art. 12, lett. b), del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee.

Quanto alla domanda della Commissione che sia dichiarato inoltre che il Regno del Belgio è venuto meno ai propri obblighi: a) procedendo, attraverso le proprie autorità comunali, alla riscossione d'imposte sull'abitazione secondaria a carico di determinati impiegati che non hanno nel comune un'abitazione secondaria e b) non rimborsando le somme riscosse con gli interessi legali, basta rilevare che queste censure riguardano l'attuazione pratica delle norme di cui trattasi e non possono quindi essere considerate come censure distinte. Di conseguenza, non vi è motivo di pronunziarsi separatamente.

**Sulle spese**

29 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Il Regno del Belgio è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Imponendo, coi regolamenti fiscali dei comuni di Etterbeek, Uccle, Jette, Evere e Woluwé-Saint-Pierre, ai dipendenti delle Comunità europee, al loro coniuge ed ai familiari a loro carico, dispensati dall'iscrizione nei registri della popolazione, i quali abitino in via principale in detti comuni, la costrizione indiretta d'iscriversi in detti registri, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 5 del trattato CEE e dall'art. 12, lett. b), del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee.**

2) **Il Regno del Belgio è condannato alle spese.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Joliet Bosco Galmot Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 18 marzo 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart