Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **Il Regno del Belgio, riscuotendo diritti di magazzinaggio all'atto della presentazione di merci importate in Belgio, originarie di uno Stato membro o in libera pratica, ad un magazzino speciale per il semplice espletamento delle formalità doganali, è venuto meno agli obblighi impostigli dagli artt. 9 e 12 del Trattato.**

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

Mertens de Wilmars Pescatore Everling

Mackenzie Stuart Due Bahlmann Galmot

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 17 maggio 1983.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 20 APRILE 1983

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Le cause a cui si riferiscono queste conclusioni traggono origine da due ricorsi che la Commissione ha promosso ai sensi dell'articolo 169 Trattato CEE contro il Regno del Belgio (causa 132/82) e il Granducato del Lusssemburgo (causa 133/82). Secondo la ricorrente gli Stati

convenuti si sono resi inadempienti agli obblighi loro imposti dagli articoli 9 e 12 del Trattato. L'inadempimento consisterebbe nella previsione di «diritti» da riscuotere quando le merci originarie di uno Stato membro o circolanti in libera pratica sono presentate a un magazzino speciale di un deposito pubblico.

Rilevo subito che, avendo il Lussemburgo riprodotto le norme belghe, la legislazione dei due Stati è sostanzialmente identica. Identici sono pure i motivi di ricorso e redatte in termini analoghi le difese dei due Governi. Ciò mi consente di esaminare le opposte argomentazioni in un solo contesto e in forma unitaria.

2. Riassumo i dati normativi a cui ho fatto cenno. La regolamentazione belga e quella lussemburghese relative al deposito doganale e al deposito temporaneo (rispettivamente legge 20. 2. 1978 e regio decreto 29. 1. 1979, Moniteur belge 1978, p. 3174 e 1979, p. 2596; regolamenti ministeriali 21. 4. 1978 e 29. 1. 1979, Mémorial 1978, p. 508 e 1979, p. 1189), prevedono che siano dovuti «diritti di magazzino» sulle merci consegnate agli esercenti dei depositi pubblici. I depositi vengono di regola messi a disposizione degli importatori dai comuni e dagli enti portuali; sono del pari questi ultimi a percepire i diritti mentre lo Stato interviene per fissarne l'importo massimo e per disciplinarne le modalità di pagamento. In particolare, gli articoli 25-28 della legge belga dispongono, da un lato, che essi siano calcolati forfettariamente con riguardo al peso della merce e al tipo di operazione svolta; dall'altro, che non superino i 5,50 franchi per collo o per quintale se la merce è scaricata all'interno del magazzino; i 3,50 franchi per collo o per quintale se il carico è deposto sulla banchina o sul cortile; i 13 franchi per tonnellata (con un massimo di 130 franchi e un minimo di 58 franchi per vagone, camion o rimorchio), se, col permesso delle autorità doganali, lo scarico della merce non ha luogo.

Ora, presso i depositi pubblici esistono magazzini speciali ove le merci importate e fatte oggetto di una dichiarazione sommaria alla frontiera possono essere custodite fino a 15 giorni in attesa di venir dichiarate per una delle destinazioni — consumo, transito, importazione in franchigia temporanea, spedizione ad altro magazzino speciale o ad altro deposito pubblico o a deposito particolare, fittizio, fittizio di riesportazione — che l'articolo 35 della legge belga autorizza. L'articolo 30 del regio decreto 29 gennaio 1979 stabilisce inoltre che i diritti sono esigibili nel momento in cui, venga o no scaricata, la merce arriva al magazzino speciale, mentre l'articolo 34 della medesima normativa dispone che l'importatore è tenuto a pagare anche se, alla presentazione della merce, abbia ottenuto una dispensa d'immagazzinamento o rinunci al suo transito.

3. Due parole sui fatti che hanno preceduto i ricorsi. Ritenendo che i diritti sulle merci presentate ai magazzini speciali si configurino come tasse di effetto equivalente a dazi doganali e siano pertanto vietati dal Trattato, la Commissione iniziò la procedura di cui all'articolo 169 con lettera di preavviso inviata

al Belgio (2. 8. 1978) e al Lussemburgo (16. 2. 1981). I due Governi risposero che gli oneri *de quibus* sono solo corrispettivi di un servizio vantaggioso effettivamente ed individualmente reso agli importatori, ma la Commissione non rimase convinta dai loro argomenti. Essa emise quindi i pareri motivati in data 13 marzo 1981 (Belgio) e 8 dicembre dello stesso anno (Lussemburgo). Solo il Governo belga rispose, peraltro mantenendo ferma la propria opinione. A quel punto, la Commissione adì la nostra Corte depositando i due ricorsi il 23 aprile 1982.

4. Come sappiamo, il titolo I del Trattato CEE ha le sue chiavi di volta nelle interdizioni in materia doganale: l'articolo 9, in cui si vietano i dazi d'importazione e ogni tassa di effetto equivalente per i prodotti originari dei paesi membri e per le merci che, provenendo da paesi terzi, si trovano in libera pratica nell'area comunitaria; l'articolo 12, che proibisce agli Stati membri d'introdurre o di aumentare oneri finanziari dello stesso tipo.

Alla chiarificazione dei due disposti la giurisprudenza della Corte ha dato un contributo di grande rilievo. Essa ha anzitutto affermato il loro carattere fondamentale nel sistema del Trattato e, con la celebre sentenza van Gend & Loos, ne ha riconosciuto l'efficacia diretta. Del concetto di tassa di effetto equivalente ha poi fornito un'interpretazione via via più larga, arricchendolo con numerosi e puntuali riferimenti. Lasciamo stare le decisioni iniziali in cui domina ancora, con ovvie conseguenze riduttive, l'elemento dell'effetto discriminatorio o protezionistico. Il salto di qualità si ha con la sentenza nella causa 24/68 che identifica quella nozione in «un onere pecuniario, sia pure minimo, imposto unilateralmente, a prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura e che colpisce le merci nazionali o estere in ragione del fatto che esse varcano la frontiera ... anche se non sia riscosso a profitto dello Stato, non abbia alcun effetto discriminatorio o protezionistico e il prodotto colpito non sia in concorrenza con un prodotto nazionale» (sentenze 1. 7. 1969, Commissione/Repubblica italiana, Racc. 1969, p. 193, punto 9 della motivazione, e, in termini analoghi, 1. 7. 1969, cause riunite 2 e 3/69, Sociaal Fonds Diamantarbeiders/Brachfeld e Chougol, Racc. 1969, p. 211; 26. 2. 1975, causa 63/74, Cadsky/Istituto nazionale per il commercio estero, Racc. 1975, p. 281; 25. 1. 1977, causa 46/76, Bauhuis/Paesi Bassi, Racc. 1977, p. 5; 8. 11. 1979, causa 251/78, Denkavit Futtermittel/Ministero dell'alimentazione, dell'agricoltura e delle foreste, Racc. 1979, p. 3369).

La Corte ha insomma messo l'accento sugli ostacoli alla circolazione delle merci derivanti dagli oneri imposti al passagio delle frontiere; e lo ha fatto, da un lato, senza tener conto degli aumenti di prezzo che essi possono provocare, dall'altro, concedendo assai poco spazio a dati come il momento in cui il prelievo è effettuato, il suo ammontare, le modalità di percezione, l'ente percettore, la destinazione delle somme riscosse e le finalità dell'onere. Non per questo, tutta-

via, essa ha dilatato oltre i limiti del ragionevole la nozione di tassa d'effetto equivalente. Così — ha disposto — non rientrano tra le misure vietate dagli articoli 9 e 12 gli oneri che: a) si configurino come corrispettivi di un servizio reso all'importatore (v. la giurisprudenza citata al paragrafo 5); b) colpiscano allo stesso modo i prodotti importati e i prodotti nazionali simili o paragonabili; c) in mancanza di prodotti del genere e nei limiti previsti dal Trattato, siano riconducibili a un sistema generale di tributi interni (v. soprattutto sentenze 25. 1. 1977, causa 46/76, cit., e 28. 6. 1978, causa 70/77, Simmenthal/Amministrazione delle finanze, Racc. 1978, p. 1453).

Ora, è chiaro che i diritti di magazzino percepiti in Belgio e in Lussemburgo gravano solo sulle merci importate e pertanto non ricadono nelle categorie *sub* b) e c). Resta dunque da stabilire se essi possano considerarsi corrispettivi di un servizio individuale ed effettivamente vantaggioso reso all'importatore.

5. Del resto, è proprio su questa eccezione che si fonda la difesa dei Governi convenuti. Il servizio — essi affermano in primo luogo — sta nella messa a disposizione e nell'uso delle infrastrutture che i magazzini speciali contengono. Gli importatori, infatti, occupano gli edifici e le aree di parcheggio ove la loro merce è sorvegliata a cura dell'amministrazione. Si aggiunga che, secondo i due ordinamenti, il deposito nei magazzini speciali è di regola effettivo, cioè non fittizio: lo prova l'articolo 34 della legge belga secondo cui la merce può esservi conservata per un termine massimo di 15 giorni, trascorsi i quali l'importatore deve dichiararne la destinazione. È vero, in definitiva, che nei magazzini si svolgono operazioni doganali; altrettanto vero, tuttavia, è che come fatto generatore dell'onere figura non lo sdoganamento, ma la fruizione delle infrastrutture. Non a caso — osserva il Governo belga — l'avvocato generale Roemer ritenne corrispondenti ad un servizio e, di qui, legittime le tasse «per sdoganamenti notturni o in giorni domenicali o comunque festivi, per l'utilizzazione di depositi in dogana e per il ricorso ad esperti» (cause riunite 52 e 55/65, Racc. 1966, p. 370).

Né questo è tutto, rilevano ancora i due Governi. Determinante è la natura facoltativa che riveste l'uso dei magazzini. Per l'espletamento delle formalità doganali, infatti, l'importatore può servirsi di altri metodi. Può, senza spendere alcunché, far controllare la merce alla frontiera. Può farla sdoganare a domicilio purché ne sia autorizzato e provveda di tasca propria alle necessarie attrezzature. Può, ovviamente dietro corrispettivo, ricorrere a magazzini privati. L'importatore, insomma, non è affatto tenuto a presentare le proprie merci ai magazzini speciali di un deposito pubblico. Se lo fa, è perché ciò gli permette di espletare gli adempimenti doganali nei luoghi più vicini al consumo della merce.

6. La Commissione dissente. A suo parere, l'onere *de quo* è strettamente connesso alle attività doganali che la disciplina comunitaria vuole gratuite ovunque

si svolgano. Il solo beneficio che in cambio del suo pagamento ottengano gli importatori sta infatti nel poter sdoganare la merce a breve distanza dai luoghi di consumo: troppo poco, cioè, per ritenerlo costitutivo di un rapporto sinallagmatico come pretendono i Governi convenuti. Da escludere, poi, è che l'uso dei magazzini sia veramente una facoltà. Lo provano l'inesistenza di una relazione tra misura della tassa e durata del rapporto e, ancora più eloquentemente, il fatto che l'importatore deva pagare i diritti anche se abbia avuto una dispensa d'immagazzinamento.

A me sembra, tuttavia, che gli argomenti fatti valere dai due Governi siano fondati. La vostra giurisprudenza ha identificato le caratteristiche che il servizio reso all'importatore deve possedere perché l'onere impostogli non sia qualificabile come tassa di effetto equivalente a un dazio doganale. Così, a) è anzitutto necessario che i vantaggi in cui esso consiste siano proporzionati a tale onere (v. sentenze 1. 7. 1969, causa 24/68, cit.; 11. 10. 1973, causa 39/73, Rewe (Racc. 1973, p. 1039); 26. 2. 1975, causa 63/74, cit.; 5. 2. 1976, causa 87/75, Bresciani (Racc. 1976, p. 129); 25. 1. 1977, causa 46/76, cit.; 12. 7. 1977, causa 89/76, Commissione/Paesi Bassi (Racc. 1977, p. 1355); sentenza 8. 11. 1979, causa 251/78, cit.). In secondo luogo, b) quei vantaggi devono costituire un'autentica alternativa economica alle diverse possibilità di cui l'importatore dispone per il compimento delle operazioni doganali (sentenza 12. 1. 1983, causa 39/82, Donner/Paesi Bassi, non ancora pubblicata). Infine, c) per «vantaggi» devono intendersi non solo le prestazioni direttamente e specificamente connesse al movimento delle merci, ma anche i benefici di *carattere più generale* che risultano dall'utilizzazione degli impianti (sentenza 16. 3. 1983, causa 266/81, SIOT, non ancora pubblicata. Si trattava nella specie di impianti portuali e di acque il cui mantenimento e la cui navigabilità sono a carico della pubblica amministrazione).

Ora, come ho appena detto, la stessa Commissione riconosce che il servizio fornito dai magazzini speciali belgi e lussemburghesi risponde al requisito *sub* b). D'altra parte, l'uso dei depositi e delle relative aree di parcheggio, nonché la sorveglianza della merce che i detti magazzini offrono sono praticamente identici ai benefici che avete illustrato nella sentenza SIOT. Soddisfatto, dunque, è anche il criterio *sub* c). E, quanto alla condizione *sub* a), essa mi pare largamente adempiuta considerando l'esiguità degli importi massimi che gli articoli 25-28 della legge belga fissano per i diritti di magazzino (v. *supra*, paragrafo 2). Al riguardo, anzi, i Governi belga e lussemburghese osservano che tra i ricavi derivanti da tali diritti e le spese sopportate dagli enti locali o portuali per i depositi (costruzione, mantenimento, riparazione, gestione) e per la custodia delle merci non esiste un rapporto di equivalenza: le seconde superano di gran lunga i primi.

È vero — e la Commissione non manca di sottolinearlo — che, nella sentenza 1° luglio 1969 in causa 24/68, voi stessi

avete rifiutato di attribuire rilievo alle cifre. «La ... minima entità [di un onere] — avete detto — non ne modifica la natura alla luce dei principi del Trattato posto che questo, in sede di controllo di legittimità dei tributi ..., non consente di sostituire un criterio quantitativo a quelli relativi alla natura della tassa » (Racc. 1969, p. 193, punto 14 della motivazione). Non mi sembra, tuttavia, che tale obiezione colga nel segno. La misura dell'onere è irrilevante *di per sé*; se l'onere non è collocabile in un quadro sinallagmatico non sarà la sua tenuità a spogliarlo del carattere fiscale che gli è proprio. Ma, quando l'onere è imposto a fronte di vantaggi concreti (e che nel nostro caso vantaggi del genere sussistano non può esservi dubbio), apprezzare quella misura diventa doveroso o almeno utile. Altrimenti non avreste, nella stessa sentenza 1° luglio 1969, parlato di necessaria «proporzionalità» tra servizio reso e compenso richiesto all'importatore.

7. Di minore rilievo è un'altra eccezione sollevata dalla Commissione. Secondo i Governi convenuti, per la legittimità dei diritti di magazzino milita anche il fatto che essi non sono riscossi dallo Stato, ma dai comuni e dagli enti portuali: ciò, argomentano Belgio e Lussemburgo, ne accentua l'analogia coi corrispettivi che gli importatori pagano alle imprese private quando ricorrono ai loro depositi. La Commissione ribatte citando la vostra consolidata giurisprudenza secondo cui un onere percepito per lo sdoganamento non cessa di configurarsi come «tassa di effetto equivalente» solo perché non è lo Stato ad introitarlo o a trarne profitto (cfr. sentenze 1. 7. 1969, cause riunite 2 e 3/69, cit., 10. 7. 1969, causa 24/68, cit.; 26. 2. 1975, causa 63/74, cit.; 18. 6. 1975, causa 94/74, IGAV/ENCC, Racc. 1975, p. 699; 25. 1. 1977, causa 46/76, cit.). Ma questo richiamo avrebbe valore se i diritti *de quibus* fossero appunto percepiti per lo sdoganamento; e, come ormai sappiamo, che essi lo siano è da escludere.

Infine, il carattere facoltativo del ricorso ai magazzini speciali. Come ho detto (paragrafi 5 e 6), i Governi convenuti affermano, e la Commissione contesta, la sua genuinità. A me esso pare genuino. Per lo svolgimento delle operazioni doganali, conviene ripetere, l'importatore può scegliere tra varie alternative, alcune gratuite e altre onerose; né gli Stati membri sono tenuti ad avvantaggiarlo consentendogli di sdoganare all'interno del paese anziché alle frontiere. In questo senso la normativa CEE (v. il sesto considerando del regolamento n. 227/77 del Consiglio, 13 dicembre 1976, relativo al transito comunitario, GU L 38, p. 1) contiene un invito o, se si preferisce, un'esortazione; non certo un obbligo. E tanto basta, mi sembra, per ritenere che, istituendo i depositi pubblici, gli Stati hanno di mira due obiettivi: agevolare gli scambi commerciali nell'ambito del mercato comune e favorire gli importatori.

Perde forza così l'obiezione — a prima vista efficace — della ricorrente per cui la non facoltatività dell'uso sarebbe provata dal fatto che l'importatore è sog-

getto all'onere anche quando esibisca una dispensa di deposito. A vantaggio di quest'ultimo, infatti, c'è l'uso, ancorché di brevissima durata, che in ogni caso egli fa delle infrastrutture; e poi c'è l'ora menzionata opportunità di dichiarare la merce nel luogo più prossimo alla sua commercializzazione. Sono quell'uso e soprattutto quest'opportunità che la legge gli impone di compensare.

8. In conclusione ritengo che i «diritti di magazzino» percepiti in Belgio ed in Lussemburgo nei magazzini speciali dei depositi pubblici sulle merci importate costituiscono il corrispettivo di un servizio individualmente reso all'importatore, dal quale egli trae un vantaggio effettivo. Non rientrano dunque nella nozione di tasse di effetto equivalente ad un dazio doganale.

Propongo pertanto alla Corte che i ricorsi della Commissione delle Comunità europee, del 23 aprile 1982, contro il Regno del Belgio ed il Granducato del Lussemburgo siano respinti e che la Commissione, soccombente, sia condannata al pagamento delle spese di causa.