CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 12 dicembre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con sentenza 3 marzo 1988 l'Arrondissementsrechtbank di Maastricht vi ha sottoposto due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 30 e 36 del trattato CEE. Tali questioni sono sollevate nell'ambito di una causa instaurata dalla ditta Krantz GmbH & Co. (in prosieguo: la « Krantz GmbH »), con sede nella RF di Germania, contro l'esattore delle imposte dirette di Kerkrade (Paesi Bassi) ed il regno dei Paesi Bassi. La Krantz GmbH vendeva a rate, con riserva di proprietà, le macchine alla società J. J. Krantz & Zoon NV (in prosieguo: la « Krantz & Zoon ») con sede nei Paesi Bassi. Quest'ultima le installava nella fabbrica della società da essa controllata, la Vaalser Textielfabriek BV avente sede in Vaals. In seguito al fallimento della Krantz & Zoon e della società controllata, l'esattore delle imposte procedeva al pignoramento di tutto il mobilio che si trovava nei locali della Vaalser Textielfabriek al fine di recuperare da quest'ultima un debito d'imposte dirette. Tra il mobilio si trovavano le macchine che la Krantz & Zoon non aveva ancora terminato di pagare alla Krantz GmbH e che rimanevano, di conseguenza, ancora di proprietà di quest'ultima.

2. Poiché l'esattore delle imposte, basandosi sulla legge olandese relativa alla riscossione delle imposte dirette, respingeva la sua domanda di restituzione dei macchinari, la Krantz GmbH poteva riprenderne possesso solo versando la somma di 200 000 HFL. Al fine di far dichiarare illegittimo il pignoramento dei macchinari e di ottenere il rimborso dei 200 000 HFL versati, la Krantz GmbH ha dito l'Arrondissementsrechtbank di Maastricht ed ha, in particolare, fatto valere dinanzi a tale giudice l'incompatibilità della legge olandese sulla riscossione delle imposte dirette con il principio della libera circolazione delle merci.

3. La normativa nazionale cui si riferiscono le questioni del giudice a quo è la legge 22 maggio 1845 sulla riscossione delle imposte dirette del regno, ed in particolare il suo art. 16. Tale disposizione disciplina l'esercizio delle opposizioni proposte dai « terzi che ritengono di avere dei diritti, in tutto o in parte, su beni mobili pignorati a causa di un debito fiscale » [1]. Più in particolare è controverso il terzo comma dell'art. 16, il quale stabilisce il principio che « i terzi non possono proporre opposizione contro il pignoramento effettuato per un debito fiscale, a meno che non si tratti dell'imposta fondiaria, se i frutti raccolti o da raccogliere, o i beni mobili destinati ad arredare una casa od una fattoria, a coltivare o sfruttare il terreno si trovano, al momento del pignoramento, presso il debitore ». Tale comma è interpretato nei Paesi Bassi nel senso che la restrizione che esso pone al diritto di opposizione da parte dei terzi riguarda anche il mobilio necessario all'esercizio di un'impresa, ma non, per contro, le scorte di materie prime ed ausiliarie e di prodotti finiti che si trovano nell'impresa.

* Lingua originale: il francese.

1 — Primo comma dell'art. 16 della legge 22 maggio 1845.

4. È perché tale norma priva i fornitori cittadini di un altro Stato membro del diritto di reclamare i loro beni, pignorati dall'amministrazione fiscale assieme al mobilio dei suoi debitori, che voi siete invitati a dichiarare se la normativa olandese debba essere considerata misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'art. 30 del trattato CEE e in caso affermativo, se la sua applicazione sia giustificata ai sensi dell'art. 36 dello stesso trattato.

5. Nell'ambito della causa principale la Krantz GmbH ha difeso, come ho detto, la tesi secondo cui nella fattispecie si tratta di una misura di effetto equivalente, rilevando in particolare che i diritti del fisco olandese in materia di pignoramento « pregiudicano gli scambi di merci nei Paesi Bassi »[2] e che la conoscenza della loro esistenza al di fuori dei Paesi Bassi determinerebbe una notevole diminuzione delle vendite a rate provenienti da altri Stati membri.

6. Da parte loro, il governo dei Paesi Bassi e la Commissione hanno sviluppato dinanzi alla Corte argomenti secondo cui disposizioni come quelle contenute nella legge olandese non ricadono sotto il divieto delle misure d'effetto equivalente. La Commissione ha sottolineato che a suo parere la normativa nazionale di cui trattasi non ha alcun rapporto con le importazioni, aderendo così al punto di vista esposto in via principale dal governo olandese.

7. La legge olandese relativa ai poteri di pignoramento del fisco in materia d'imposte dirette non ha lo scopo di disciplinare gli scambi di merci con gli altri Stati membri. Tale legge, che si applica indistintamente ai beni di origine nazionale e a quelli importati che arredano la residenza del debitore fiscale, escluse le scorte, fa parte di quello che si potrebbe chiamare il quadro legislativo generale delle attività economiche. Essa si distingue dalle leggi e dai regolamenti che riguardano in maniera diretta ed esclusiva le condizioni di produzione o d'immissione in commercio di determinati prodotti o di determinate categorie di prodotti, i cui effetti sulle importazioni debbono essere valutati, con riguardo al divieto posto dall'art. 30, secondo i criteri stabiliti dalla vostra giurisprudenza « Cassis de Dijon »[3]. La vostra recente sentenza nella causa Torfaen Borough Council[4] sembra attestare che, nell'ipotesi in cui una normativa facente parte del suddetto quadro legislativo comporti effetti sulle importazioni, la sua compatibilità con l'art. 30 è subordinata a condizioni giuridiche alquanto differenti.

8. Trattandosi, in tale ultima causa, di pronunziarsi sul se il divieto imposto, nel Regno Unito, ai commercianti al dettaglio di tener aperto il loro esercizio la domenica costituisse una misura di effetto equivalente ad una restrizione delle importazioni, la Corte, riferendosi alla propria sentenza 11 luglio 1985, Cinéthèque[5], ha rilevato che la compatibilità della normativa che imponga tale divieto con il principio della libera circolazione delle merci dipende da due condizioni: in primo luogo, che la normativa di cui trattasi persegua un fine giustificato sotto il profilo del diritto comunitario; in secondo luogo, che i suoi effetti sull'importazione non vadano al di là di quanto è necessario per raggiungere lo scopo perseguito, valutazione che spetta al giudice nazionale.

2 — Sentenza di rinvio, pag. 5 della traduzione francese.

3 — Sentenza 20 febbraio 1979, Rewe Zentral, causa 120/78, Racc. pag. 649.

4 — Sentenza 23 novembre 1989, causa C-145/88, Racc. pag. 3851.

5 — Cause riunite 60/84 e 61/84, Racc. pag. 2605.

9. Sul primo punto, la Corte, facendo un parallelo con la causa Oebel [6], ha ritenuto che le normative nazionali che disciplinano gli orari di vendita al dettaglio, le quali costituiscono « l'espressione di determinate scelte politiche ed economiche in quanto sono intese a garantire una ripartizione degli orari di lavoro e di riposo rispondente alle peculiarità socioculturali nazionali o regionali la cui valutazione spetta, nella fase attuale del diritto comunitario, agli Stati membri » [7], debbano essere considerate conformi agli scopi di interesse generale perseguiti dal trattato. In ordine al secondo punto, la Corte ha affermato che il problema del se gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci di una determinata normativa nazionale restino effettivamente nell'ambito degli effetti propri della stessa normativa pertiene alla valutazione dei fatti, che spetta al giudice nazionale.

10. Deve la Corte risolvere le questioni sollevate dal giudice a quo sulla base di simili criteri? Se così fosse, essa dovrebbe esaminare se lo scopo perseguito dalla legge olandese sui pignoramenti, cioè garantire l'efficacia dell'esazione fiscale, sia conforme agli obiettivi generali del trattato e far presente, se del caso, al giudice nazionale che a lui spetta verificare se gli effetti di detta legge sulle importazioni non eccedano quanto è necessario per garantire l'efficacia del prelievo fiscale. Osservo subito che sarebbe difficile per la Corte dimostrare che, disciplinando il diritto di pignoramento del fisco al fine di garantire l'efficacia dell'esazione delle imposte dirette, la normativa olandese non persegue uno scopo conforme agli obiettivi generali del trattato. Le scelte, in tale materia, sono rimaste di competenza degli Stati membri. Si verserebbe così in un'ipotesi tipica nella quale spetterebbe al giudice olandese verificare se gli effetti sulle importazioni non siano eccessivi per raggiungere uno scopo di per sè legittimo.

11. Ciononostante non vi propongo di occuparvi di tale problematica. Mi sembra, in effetti, che una situazione come quella descritta dal giudice nazionale non richieda affatto un'analisi basata sui criteri seguiti nella sentenza Torfaen Borough Council. Ritengo che solo in presenza di effetti *percettibili* sulle importazioni sia necessario accertare se la normativa di cui trattasi risponda ad uno scopo legittimo e se tali effetti non siano sproporzionati. Per contro, tale indagine non mi sembra pertinente qualora non sussista sulle importazioni alcun effetto percettibile imputabile ad una normativa. Orbene, ritengo che l'esistenza stessa di effetti sulle importazioni derivanti dall'applicazione di una normativa sui pignoramenti, come quella considerata, sia molto dubbia. Non è quindi il caso, nella fattispecie, di far dipendere la compatibilità con l'art. 30 dalla maggiore o minore rilevanza degli effetti sulle importazioni, ma bisogna piuttosto considerare che la compatibilità, con l'art. 30, della normativa nazionale in causa risulta semplicemente dal fatto che essa non ha alcun rapporto con le importazioni.

12. Esporrò brevemente ciò che mi induce a pensare che la legge olandese non abbia rapporti con le importazioni. Questa legge, applicata ai beni che arredano la residenza del debitore delle imposte dirette, indipendentemente dalla loro origine, nazionale o comunitaria, non riguarda le scorte di materia prime o ausiliarie od i prodotti finiti. Il suo ambito d'applicazione subisce, sotto questo profilo, una particolare limitazione. Inoltre, la legge olandese non ha alcuna in-

6 — Sentenza 14 luglio 1981, causa 155/80, Racc. pag. 1993.

7 — Causa C-145/88 (vedi sopra, nota 4), punto 14 della motivazione.

cidenza sulle domande di acquisto a rate. L'unica eventuale incidenza riguarda l'offerta dei venditori a rate, che possono essere riluttanti a concludere un contratto con un acquirente soggetto alle imposte dirette olandesi. Anzi si deve sottolineare il carattere puramente eventuale della « riluttanza » dei venditori, in quanto questa può sussistere solo in relazione al verificarsi di un evento aleatorio. Doppiamente aleatorio, si potrebbe peraltro dire, in quanto il rischio di pignoramento di un bene venduto, a rate, ad un acquirente olandese si verificherebbe solo nel caso in cui questo acquirente si rivelasse essere, per di più, un debitore d'imposte dirette inadempiente e se l'amministrazione nazionale competente decidesse di risolvere tale situazione con un pignoramento. Aggiungo, infine, che, dinanzi al rischio, se rischio c'è, tutti i venditori, olandesi o di un altro Stato membro, si trovano su un piano di parità.

13. Ciò considerato, mi sembrerebbe perlomeno difficile qualificare la legge olandese di cui si discute come misura restrittiva delle importazioni basandosi sulla circostanza — la *sola* che possa essere invocata in tale senso — che dei venditori non olandesi *potrebbero* esitare a vendere a rate a cittadini olandesi dei beni che *potrebbero* essere pignorati *se* gli acquirenti non adempiessero i loro obblighi nei confronti del fisco olandese. Siffatto concatenamento di eventualità non può, evidentemente, essere considerato come una restrizione delle importazioni. L'applicazione della legge olandese nei casi e alle condizioni descritti dal giudice di rinvio non permette di rilevare un rapporto con gli scambi di merci tra i Paesi Bassi e gli altri Stati membri. Si tratta di una misura nazionale non connessa con le importazioni. Forse quest'ultima valutazione sarebbe stata da rivedere se la legge suddetta si fosse applicata anche alle scorte, in quanto non si sarebbe potuto escludere in tal caso ogni effetto sugli scambi di merci a ragione di « riluttanze » maggiori. Ma questo non è il caso.

14. Devo rendervi partecipi anche di alcuni rilievi ispirati dal raffronto tra la presente fattispecie e quelle che hanno originato le vostre sentenze Blesgen [8] e Forest [9]. Nella prima avete considerato che una normativa che vietava il consumo a titolo oneroso o gratuito in ogni luogo accessibile al pubblico di bevande con una gradazione alcolica superiore a 22° non aveva,

« in realtà, alcun rapporto con l'importazione dei prodotti »

e non era, per tale motivo,

« atta ad ostacolare il commercio tra gli Stati membri » [10].

Nella seconda sentenza avete ritenuto che la normativa francese che istituiva dei contingenti di macinazione del grano per il settore molitorio non avesse,

« in realtà, alcun legame con l'importazione del grano » [11]

8 — Sentenza 31 marzo 1982, causa 75/81, Racc. pag. 1211.

9 — Sentenza 25 novembre 1986, causa 148/85, Racc. pag. 3449.

10 — Causa 75/81 (vedi sopra, nota 8), punto 9 della motivazione.

11 — Causa 148/85 (vedi sopra, nota 9), punto 19 della motivazione.

e non era

« di natura tale da ostacolare il commercio tra gli Stati membri » [11].

Ora, in questi due casi, i provvedimenti nazionali, pur considerati come privi di rapporto con l'importazione, erano ciononostante di natura tale che la loro abolizione avrebbe potuto consentire un aumento delle importazioni. Pertanto, poiché secondo la vostra giurisprudenza si può, ricorrendo determinate condizioni, qualificare come misure senza alcun rapporto con l'importazione delle normative che non sono però prive di ogni effetto sotto tale profilo, lo stesso deve valere, a maggior ragione, per misure il cui effetto restrittivo, attuale o potenziale, non può essere affatto rilevato.

15. È vero che il posto delle sentenze Blesgen e Forest nella giurisprudenza della Corte relativa alle misure d'effetto equivalente è forse un po' particolare. È a questa particolarità che faceva accenno l'avvocato generale Van Gerven nelle conclusioni per la causa Torfaen Borough Council, rilevando che « gli elementi di fatto di queste sentenze erano di natura molto specifica » [12] e parlando della « valutazione empirica » [12] fatta dalla Corte. Forse, tenuto conto della formulazione delle sentenze Cinéthèque e Torfaen Borough Council, la Corte avrebbe oggi giustificato in termini un po' diversi la propria convinzione della compatibilità con l'art. 30 di misure analoghe a quelle considerate nelle sentenze Blesgen e Forest. Ma mi sembra anche che, se mai un provvedimento nazionale ha meritato d'essere considerato come privo di rapporti con l'importazione, è proprio quello che i giudici di Maastricht hanno sottoposto al vostro esame.

16. L'amplissima definizione di misura d'effetto equivalente formulata nella sentenza Dassonville costituisce, dal 1974, un punto di riferimento costante per la vostra giurisprudenza in tale materia. Il carattere di per sè estensivo di tale definizione e la cura che voi avete mostrato, nelle vostre sentenze, di non ridurne la portata, spiegano in larga misura i tentativi degli operatori economici di far dichiarare misure d'effetto equivalente i provvedimenti più disparati, purché non possa essere del tutto escluso un effetto sulle importazioni, per quanto indiretto e minimo esso sia. La vostra sentenza Torfaen Borough Council, basandosi sulla sentenza Cinéthèque, contribuisce già a fornire determinati elementi di chiarificazione nel senso che gli effetti restrittivi sulle importazioni propri delle normative perseguenti scopi legittimi con riguardo al trattato, e non sproporzionati, non danno luogo alla qualifica di misura d'effetto equivalente. In tal modo comincia a delinearsi un « limite inferiore » della misura d'effetto equivalente. Nel caso presente siamo già al di qua del limite inferiore, o al « limite inferiore del limite inferiore », in quanto non può essere rilevata nemmeno la reale esistenza di effetti sulle importazioni risultanti dalla legge olandese controversa.

17. Mancando un *effetto* percettibile sulle importazioni, non vi può essere una misura d'*effetto* equivalente. Ritengo pertanto che la soluzione della prima questione pregiudiziale debba essere negativa e, di conseguenza, che non si debba risolvere la seconda questione.

11 — Causa 148/85 (vedi sopra, nota 9), punto 19 della motivazione.

12 — Causa C-145/88 (vedi sopra, nota 4), punto 7 delle conclusioni.

18. In definitiva, vi suggerisco di pronunziarvi nel modo seguente:

« La normativa di uno Stato membro sulla riscossione delle imposte dirette che consenta di procedere al pignoramento dei beni, di origine nazionale o importati, che arredano la residenza del debitore, con esclusione delle scorte di materie prime ed ausiliarie e dei prodotti finiti, senza che i loro fornitori, che li hanno venduti a rate, possano reclamarli, non ricade sotto il divieto sancito dall'art. 30 del trattato CEE ».