condo gli stessi criteri, sia sulle merci nazionali, sia su quelle importate o esportate.

2. L'art. 36, poiché stabilisce un'eccezione al principio fondamentale dell'abolizione di qualsiasi ostacolo alla libera circolazione delle merci fra gli Stati membri, va interpretato restrittivamente. Esso non può essere inteso nel senso ch'esso autorizza l'adozione di provvedimenti diversi da quelli contemplati dagli artt. 30-34.
3. L'art. 36 non osta, alle condizioni da esso stabilite, a che vengano mantenute in vigore determinate restrizioni, in particolare sotto forma di controlli sanitari. In proposito, é irrilevante che i controlli effettuati dallo Stato importatore in occasione del passaggio delle frontiere siano sostituiti da controlli effettuati alla frontiera dallo Stato membro esportatore. Tuttavia, l'art. 36 non consente la riscossione di diritti sulle merci soggette a detti controlli, dato che tale riscossione non è necessaria per l'esercizio dei poteri contemplati dall'art. 36 e costituisce quindi un ulteriore ostacolo per gli scambi intracomunitari.
4. Gli oneri pecuniari riscossi per controlli sanitari, qualora siano dovuti sia in caso di smercio nel territorio nazionale, sia in caso di esportazione, fanno parte di un sistema generale di tributi interni e non costituiscono tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione, ma soggiacciono al divieto di discriminazione sancito dall'art. 95 del trattato.
5. Gli oneri pecuniari riscossi in ragione di controlli sanitari imposti da una norma comunitaria, aventi carattere uniforme, e da effettuarsi obbligatoriamente, prima della spedizione, nello Stato membro esportatore, non costituiscono tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione purché il loro importo non ecceda il costo effettivo del controllo.
6. Fatte salve le occasioni stabilite dalla direttiva n. 64/432/CEE, qualsiasi ulteriore controllo imposto unilateralmente da uno Stato membro su bovini o suini destinati all'esportazione in un altro Stato membro, sia di propria iniziativa, sia per soddisfare esigenze, ormai ingiustificate, di un altro Stato membro, costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa e qualsiasi onere pecuniario riscosso in ragione di siffatto controllo è, per tale motivo, incompatibile con il diritto comunitario.

Nel procedimento 46/76,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dall'Arrondissementsrechtbank (tribunale) dell'Aia nella causa dinanzi ad esso pendente fra

W. J. G. BAUHUIS

e

STATO OLANDESE,

domanda vertente sull'interpretazione delle norme del trattato che vietano le tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione, nonché della direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, n. 64/432 (GU n. L 121 del 29 luglio 1964, pag. 1977),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore, presidenti di sezione; J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Il provvedimento di rinvio e le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE possono essere riassunti come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

Nei mesi di novembre e dicembre 1970, l'attore nella causa principale importava nei Paesi Bassi suini provenienti da altri Stati membri e nel periodo agosto 1966 — luglio 1971 esportava dai paesi Bassi in altri Stati membri suini (domestici e di allevamento), bovini (domestici e di allevamento) ed equini. In conformità alla legge olandese sul bestiame (Veewet), egli versava in tali occasioni determinate somme a titolo di diritti di controllo sanitario. Tuttavia, ritenendo che tali diritti (588 fiorini per le operazioni d'importazione e 32 265,90 fiorini per le operazioni d'esportazione) non fossero dovuti in quanto incompatibili con la normativa comunitaria che vieta la riscossione di tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'importazione o all'esportazione, egli adiva lo Arrondissementsrechtbank dell'Aia, chiedendo il rimborso delle somme complessivamente pagate (32 853,90 fiorini) maggiorate degli interessi legali maturati dal 15 gennaio 1972.

Con sentenza 10 maggio 1976, il suddetto tribunale ha accolto la domanda di restituzione dei diritti relativi ai controlli all'importazione. Quanto ai diritti pagati per i controlli veterinari all'esportazione, esso, riservandosi la decisione finale, ha respinto taluni argomenti addotti dal governo olandese per dimostrare la compatibilità di tali oneri pecuniari con il diritto comunitario ed ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni:

«Se gli oneri pecuniari riscossi da uno Stato membro in ragione del controllo sanitario di bestiame destinato all'esportazione in un altro Stato membro siano da considerare tasse d'effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione, qualora detti oneri pecuniari servano unicamente a finanziare le spese effettive del controllo sanitario eseguito dall'amministrazione statale:

a) — per quanto riguarda bovini e suini —
in ottemperanza agli obblighi imposti allo Stato membro esportatore dalla

direttiva del Consiglio delle Comunità europee 26 giugno 1964, n. 64/432/CEE; ovvero

b) — per quanto riguarda bovini e suini —
in ottemperanza agli obblighi di cui alla precedente lett. a) ed inoltre al fine di accertare che i bovini e suini di cui trattasi soddisfino le specifiche condizioni stabilite per l'importazione dallo Stato membro importatore; ovvero

c) — per quanto riguarda altre specie di bestiame —
al fine di accertare che gli animali di cui trattasi soddisfino le condizioni stabilite per l'importazione dallo Stato membro importatore.»

Il provvedimento di rinvio 10 maggio 1976 è pervenuto in cancelleria il 2 giugno 1976.

La Commissione, il governo olandese e l'attore nella causa principale hanno presentato osservazioni scritte in conformità all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Osservazioni presentate alla Corte

A — Osservazioni dell'attore nella causa principale

Il Bauhuis sottolinea l'importanza della presente controversia: in effetti, anche altri commercianti di bestiame hanno chiesto il rimborso dei diritti di controllo, mentre lo Stato olandese continua a riscuotere detti oneri pecuniari nonostante la Commissione, con due lettere del 18 ottobre 1970, abbia reso noto al ministro degli esteri che, a suo avviso, i diritti sanitari riscossi tanto all'importazione, quanto all'esportazione, sono contrari al trattato.

Egli rimanda agli argomenti da lui svolti dinanzi al giudice nazionale e si richiama alla giurisprudenza della Corte (e, in particolare, alle sentenza 11 ottobre 1973 — causa 39/73, *Rewe I,* Racc. 1973, pag. 1039 — e 26 febbraio 1975 — causa 63/74, *Cadsky,* Racc. 1975, pag. 281) secondo cui, i controlli all'importazione o all'esportazione — anche se possono essere mantenuti in vigore — non possono dar luogo alla riscossione di tasse o di rimborsi, a meno che tali oneri rientrino in un sistema generale di tributi interni applicati, secondo gli stesso criteri, sia alle merci in circolazione sul mercato nazionale, sia a quelle esportate in un altro Stato membro. Orbene, questo non è il caso della fattispecie. A suo avviso, inoltre, i diritti di controllo sanitario all'esportazione non perderebbero il loro carattere di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali vietati qualora dovesse risultare che i controlli sono effettuati per l'adempimento di obblighi sanciti dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, n. 64/432. Nemmeno tale circostanza giustificherebbe la riscossione di siffatti oneri pecuniari.

B — Osservazioni della Commissione delle Comunità europee

Dopo aver reso nota la sua decisione — adottata nell'ambito di un procedimento ex art. 169 del trattato instaurato già nel 1970 contro i Paesi Bassi ed altri Stati membri e concernente la riscossione di tasse relative ai controlli veterinari e sanitari — di sottoporre tale problema al giudizio della Corte di giustizia, la Commissione fa notare che in forza dei regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, il divieto della riscossione di tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'importazione è entrato in vigore, nella maggior parte dei casi, anteriormente al 1° gennaio 1970 cioè alla scadenza del periodo di transizione. Per quanto concerne l'importazione di suini, tale divieto vige sin dal 1° luglio 1962 (artt. 14, n. 1, e 23 del regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 20; GU n. 30 del 20 aprile 1962, pag.

945). Dal provvedimento di rinvio emerge che i diritti di controllo all'esportazione hanno tutti le caratteristiche di una tassa di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione, giacché:

— gravano unicamente sulle merci esportate, e non anche su quelle smerciate sul mercato interno;
— sono riscossi alla frontiera in ragione di un controllo obbligatorio sulle merci esportate;
— non fanno parte di un sistema generale di tributi interni applicati sistematicamente, in base agli stessi criteri, alle merci esportate ed a quelle distribuite nei Paesi Bassi;
— non vanno considerati come corrispettivo di un determinato vantaggio effettivamente procurato all'esportatore.

Si tratta pertanto di stabilire se gli oneri litigiosi debbano essere ritenuti conformi al trattato per il fatto che:

— i controlli sono effettuati in ottemperanza a una norma comunitaria (punto a) della questione);
— essi mirano ad accertare che le merci posseggano i requisiti ai quali lo Stato importatore subordina l'importazione (punti b) e c) della questione).

La Commissione ritiene opportuno esaminare, in via preliminare, le relazioni eventualmente esistenti, *nel caso di specie*, fra l'art. 36 del trattato CEE ed i controlli o i diritti riscossi in ragione di questi. A suo parere, tale norma non può applicarsi nella fattispecie per due motivi. In primo luogo, essa consente a uno Stato membro di emanare provvedimenti di salvaguardia solo per tutelare la salute e la vita delle persone e degli animali che si trovano nel suo territorio, mentre nella fattispecie le misure di controllo sono giustificate dall'esigenza di tutelare la salute e la vita delle persone e degli animali dello Stato membro importatore. In secondo luogo, gli Stati membri conservano la facoltà di adottare, in forza dell'art. 36, misure di salvaguardia fino a che non venga emanata una normativa comunitaria avente ad oggetto la tutela degli interessi contemplati da detta norma. Orbene, per quanto concerne i bovini e i suini, la direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, n. 64/432, ha istituito un sistema completo di garanzie, il quale non costituisce affatto una disciplina «minima», né mira ad integrare le norme nazionali in materia, bensì a sostituirle. Di conseguenza, qualsiasi provvedimento interno fondato sull'art. 36 è inammissibile.

Quanto al fatto che i controlli sono effettuati per l'attuazione della direttiva n. 64/432, la Commissione osserva quanto segue:

— La direttiva suddetta non precisa se gli Stati membri possono o meno riscuotere un tributo in ragione del controllo da essi effettuato per la sua attuazione, mentre la direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/462 (GU n. L 302 del 31 dicembre 1972, pag. 28) — che concerne gli scambi con i paesi terzi — prescrive espressamente (art. 12, n. 8) l'imposizione di siffatti oneri.
  Se ne deve quindi desumere, a contrario, che questi non possono essere imposti negli scambi intracomunitari.
— Il Consiglio, del resto, non potrebbe autorizzare o imporre la riscossione di tali tributi nel commercio fra Stati membri, giacché anche il legislatore comunitario è tenuto a conformarsi agli artt. 13 e 16 del trattato CEE.
— L'art. 43 del trattato CEE contempla la possibilità di adottare, in via eccezionale, provvedimenti che deroghino ai principi generali del trattato solo nell'ipotesi in cui il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati cozzi contro difficoltà particolarmente gravi; questo non è però il caso della fattispecie, giacché l'imposizione di un onere pecuniario al fine di compensare le spese di controlli veterinari non costituisce un provvedimento indispensabile per far fronte a difficoltà particolarmente gravi e garantire il funzionamento del mercato comune.
— Il legislatore comunitario, qualora volesse imporre la riscossione di oneri pecuniari all'atto dei controlli sanitari

da lui prescritti, non potrebbe fondarsi sull'art. 36: tale norma, infatti, concerne unicamente le restrizioni quantitative e le misure di effetto equivalente e non già gli oneri attinenti a tali misure (sentenza 10 dicembre 1968, *Commissione/Italia,* causa 7/68, Racc. 1968, pag. 561).

— Nella sentenza 26 febbraio 1975 (causa 63/74, *Cadsky),* la Corte ha affermato che «i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente sono vietate dal trattato a prescindere da qualsiasi considerazione circa lo scopo in vista del quale sono stati istituiti, come pure circa la destinazione dei loro proventi».

Quanto al fatto che gli oneri litigiosi sono riscossi in ragione di controlli destinati ad accertare che gli animali soddisfino le condizioni specifiche stabilite dallo Stato membro importatore, la Commissione sostiene che gli argomenti da essa svolti a proposito dei controlli prescritti da norme comunitarie valgono, a fortiori, per quanto riguarda i controlli effettuati in forza di norme interne.

Nella fattispecie, inoltre, i controlli sono essi stessi incompatibili con il diritto comunitario e ciò comporta, ipso facto, l'illegittimità dei relativi oneri pecuniari.

Per quanto concerne sia gli equini, sia i bovini ed i suini, i controlli costituiscono, senza alcun dubbio, misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, vietate dall'art. 34 del trattato CEE; essi, d'altra parte, non possono essere annoverati fra i provvedimenti autorizzati, in via eccezionale, dall'art. 36, giacché mirano a tutelare la sanità pubblica non già nello Stato membro che li ha istituiti, bensì nello Stato importatore. Per di più, nel caso dell'esportazione di bovini e suini, detti controlli esorbitano dalla disciplina della direttiva n. 64/432, poiché lo Stato membro importatore deve, in forza di questa, prestar fede al certificato CEE rilasciato dalle autorità dello Stato membro esportatore. Se esso, in spregio al diritto comunitario, subordina l'importazione ad ulteriori requisiti, lo Stato esportatore non è autorizzato ad emanare unilateralmente provvedimenti idonei a soddisfare tali esigenze.

La Commissione esamina poi i motivi addotti dallo Stato olandese, nell'ambito della causa principale, per giustificare la riscossione dei diritti di controllo sanitario.

In primo luogo, esso si è richiamato ad un principio di economia politica secondo cui le spese necessarie dalle quali derivi un vantaggio a un dato prodotto devono gravare sul prodotto stesso e, in definitiva, sul consumatore. La Commissione fa notare che tale argomento, già sostenuto dal governo olandese in altre cause (causa 29/72), *Marimex,* Racc. 1972, pag. 1309; causa 63/74, *Cadsky,* già citata), è stato respinto dal giudice a quo. Essa sostiene inoltre che quello invocato dal governo olandese non costituisce un principio giuridico e nemmeno un principio generale di economia politica, ed assume che, secondo la giurisprudenza della Corte, il criterio determinante per stabilire se un determinato onere debba essere accollato agli importatori o agli esportatori nel commercio intracomunitario è rappresentato dal vantaggio concreto e individuale che i suddetti operatori traggono dalla prestazione fornita. Infine, la Commissione non vede alcun motivo per cui il principio invocato dal governo olandese — ammesso che si tratti di un principio generale di diritto comunitario — debba prevalere su quello della libera circolazione delle merci.

Lo Stato olandese ha poi sostenuto, sempre nella causa principale, che il finanziamento delle spese di controllo veterinario e sanitario con fondi erariali fa sorgere il rischio di sovvenzioni dissimulate all'esportazione in altri Stati membri. La Commissione obietta che, ove si seguisse tale tesi, si dovrebbe considerare sovvenzione la soppressione di qualsiasi onere costituente tassa di effetto equivalente a un dazio doganale all'esportazione e in conseguenza del quale determinate spese siano sopportate dall'esportatore.

Essa propone che la questione sottoposta alla Corte dall'Arrondissementsrechtbank dell'Aia venga risolta nel modo seguente:

«Un onere pecuniario imposto unilateralmente sull'esportazione di merci in un altro Stato membro in ragione del fatto che esse varcano la frontiera, costituisce, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale. Per l'interpretazione di tale nozione è indifferente che un onere siffatto sia imposto in relazione a un controllo veterinario obbligatorio all'esportazione e che detto controllo sia prescritto dal diritto comunitario o con questo compatibile.»

C — Osservazioni del governo dei Paesi Bassi

Il governo olandese ricorda che la Corte si è più volte pronunziata sulla compatibilità con le norme comunitarie delle spese inerenti ai controlli effettuati alla frontiera. Essa però non ha ancora avuto l'occasione di risolvere il presente problema, concernente gli oneri pecuniari inerenti ai controlli veterinari, sanitari, o fitosanitari, che mirano a garantire all'esportatore l'ammissione della merce nel paese importatore.

Il governo olandese sottolinea l'importanza della presente causa: infatti, se la tesi dell'attore nella causa principale fosse accolta, lo Stato olandese dovrebbe rimborsare somme considerevoli. Tuttavia, l'importanza della questione sottoposta alla Corte di giustizia è ancora maggiore sul piano dei principi, giacché si tratta di stabilire se le spese inerenti ai controlli veterinari, sanitari e fitosanitari all'esportazione, imposte agli Stati membri dalle direttive emanate alfine di abolire gli ostacoli agli scambi intracomunitari, debbano gravare sulle merci esportate oppure debbano necessariamente essere sopportate dall'erario degli Stati membri.

Riferendosi alle distinzioni fatte dal giudice di rinvio sub b) e c), il governo olandese assume che, per quanto concerne i bovini e i suini, l'art. 8 della direttiva n. 64/432/CEE consente agli Stati membri importatori di subordinare l'importazione a requisiti particolari e che, per quanto riguarda le altre specie di bestiame, i requisiti di carattere veterinario cui è subordinata l'importazione sono tuttora fissati da norme interne. I controlli all'esportazione effettuati dai servizi veterinari olandesi mirano appunto ad accertare l'esistenza dei requisiti stabiliti sia dalle autorità comunitarie (direttiva n. 64/432), sia dalle autorità nazionali a norma dell'art. 8 di tale direttiva oppure in forza della loro competenza interna (soprattutto per quanto concerne il controllo degli equini, non ancora disciplinato da alcuna direttiva comunitaria).

In merito al finanziamento dei suddetti indispensabili controlli, il governo olandese sostiene che, in conformità ad un collaudato principio di economia politica, le spese necessarie dalle quali derivi un vantaggio per un dato prodotto devono gravare sul prodotto stesso. Esso si richiama inoltre, a tale proposito, al principio vigente in materia di tutela dell'ambiente — del pari ammesso dalle autorità comunitarie — secondo cui «chi inquina paga».

Il governo olandese insiste sulla necessità di distinguere, al fine di valutarne la conformità al diritto comunitario, gli oneri pecuniari imposti come corrispettivo di una prestazione fornita dalle autorità nazionali a seconda che essi gravino sulle importazioni oppure sulle esportazioni. In quest'ultimo caso, essi sono originati dalle restrizioni stabilite sia dalla Comunità, sia da un altro Stato membro. Per di più, l'esecuzione gratuita di una prestazione all'esportazione da parte delle autorità nazionali potrebbe costituire una sovvenzione dell'esportazione contraria al trattato.

Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che gli oneri pecuniari imposti in occasione o in ragione dell'esportazione, che costituiscono tasse di effetto

equivalente a dazi doganali all'esportazione, devono essere considerati legittimi qualora:

1) l'onere rientri in un sistema generale di tributi interni applicati secondo gli stessi criteri;
2) esso costituisca il corrispettivo di un servizio concreto effettivamente reso all'esportatore, proporzionato al valore e al costo del servizio stesso.

Tali principi, tuttavia sono stati elaborati in relazione ai soli oneri all'importazione: secondo il governo olandese, gli oneri all'esportazione possono essere giustificati anche da altri motivi altrettanto legittimi.

A questo proposito, è opportono prendere in considerazione il fondamento del controllo all'esportazione e quindi degli oneri relativi. Sotto questo profilo, il caso di specie si distingue dalla causa 63/74 *(Cadsky)* e, per quanto concerne gli oneri all'importazione, dalle cause 52 e 55/65 *(Repubblica federale di Germania/Commissione,* Racc. 1966, pag. 345) e 39/73 *(Rewe,* Racc. 1973, pag. 1039), vertenti su oneri relativi a controlli che gli Stati membri interessati avevano istituito nell'interesse nazionale (ad esempio, al fine di fornire una garanzia di qualità al prodotto nazionale). Nella fattispecie, invero, il motivo del controllo va ricercato in talune norme, emanate dalla Comunità o da altri Stati membri, che subordinano l'importazione a determinati requisiti. Orbene, le autorità nazionali, attestando, mediante il controllo, che la merce da esportare possiede tali requisiti, rendono un servizio concreto all'esportatore, consentendogli di collocare più agevolmente la merce stessa in un altro Stato membro.

Tenuto conto dei motivi che, come ha riconosciuto la Corte, giustificano l'emanazione di provvedimenti quali quelli di cui trattasi, si può affermare che:

a) il servizio fornito, mediante l'ispezione veterinaria, dalle autorità nazionali attribuisce all'esportatore un vantaggio preciso e concreto qualora tale controllo costituisca un presupposto dell'importazione o comunque garantisca l'ammissione della merce nello Stato membro importatore;
b) l'onere pecuniario relativo al controllo rappresentata un'equa contropartita quando serve a coprire, senza eccederne l'importo, le spese dell'ispezione.

Il governo olandese dichiara che il punto di vista espresso dal Tribunale dell'Aia nel provvedimento di rinvio, secondo il quale il vantaggio derivante all'esportatore dai controlli veterinari non è determinabile, è fondato su un malinteso. Nella causa principale, infatti, lo Stato olandese ha dichiarato che tale vantaggio, pur essendo in taluni casi difficilmente monetizzabile, sussiste comunque manifestamente e concretamente, giacché, senza il controllo, l'importazione nello Stato cui la merce è destinata non sarebbe possibile.

Il governo olandese suggerisce che la questione del suddetto tribunale sia risolta come segue:

«Gli oneri pecuniari riscossi da uno Stato membro in ragione di controlli veterinari sul bestiame destinato all'esportazione in un altro Stato membro non costituiscono tasse di effetto equivalente ai sensi dell'art. 16 del trattato qualora servano a coprire, senza eccederne l'importo, le spese effettive del controllo effettuato in ottemperanza agli obblighi sanciti dalla direttiva n. 64/432/CEE e/o ad accertare che il bestiame soddisfi le condizioni stabilite per l'importazione dallo Stato membro importatore.»

L'attore nella causa principale, rappresentato dall'avv. Van Boeschoten, del foro dell'Aia, il governo dei Paesi Bassi, rappresentato dagli avv. Van der Does e Alexander, del foro dell'Aia, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo agente sig. Bourgeois, hanno svolto osservazioni orali nell'udienza del 26 ottobre 1976.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 23 novembre 1976.

In diritto

1 Con provvedimento 10 maggio 1976, registrato in cancelleria il 2 giugno 1976, l'Arrondissementsrechtbank dell'Aia ha chiesto alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, di pronunziarsi circa l'interpretazione dell'art. 16 del trattato e, a questo proposito, di precisare se:

«gli oneri pecuniari riscossi da uno Stato membro in ragione del controllo sanitario di bestiame destinato all'esportazione in un altro Stato membro siano da considerare tasse d'effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione, qualora detti oneri pecuniari servano unicamente a finanziare le spese effettive del controllo sanitario eseguito dall'amministrazione statale;

a) — per quanto riguarda bovini e suini —

in ottemperanza agli obblighi imposti allo Stato membro esportatore dalla direttiva del Consiglio delle Comunità europee 26 giugno 1964, n. 64/432/CEE; ovvero

b) — per quanto riguarda bovini e suini —

in ottemperanza agli obblighi di cui alla precedente lettera a) ed inoltre al fine di accertare che i bovini e suini di cui trattasi soddisfino le specifiche condizioni stabilite per l'importazione dallo Stato membro importatore; ovvero

c) — per quanto riguarda altre specie di bestiame —

al fine di accertare che gli animali di cui trattasi soddisfino le condizioni stabilite per l'importazione dallo Stato membro importatore».

2/3 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra l'amministrazione olandese ed un commerciante di bestiame il quale ha esportato in altri Stati membri animali vivi nel periodo agosto 1966 - luglio 1971 e chiede il rimborso dei diritti versati in ragione dei controlli sanitari effettuati, in occasione delle suddette esportazioni, dall'amministrazione olandese. A suo parere, tali tributi costituiscono tasse d'effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione, vietate, dal 1° gennaio 1962, dall'art. 16 del trattato e pertanto sono stati riscossi indebitamente.

4/5 Dal provvedimento di rinvio risulta che i diritti di cui trattasi sono stati riscossi in ragione sia di controlli sanitari su bovini e suini, stabiliti e discipli-

nati dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, n. 64/432/CEE —' relativa a taluni problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina — (GU n. 121 del 29 luglio 1964, pag. 1977), sia di controlli sanitari diversi da quelli imposti da tale direttiva oppure effettuati su bestiame di specie non contemplate dalla stessa direttiva e stabiliti dal solo diritto interno. I due casi vanno esaminati separatamente.

6 In via preliminare, è tuttavia opportuno precisare l'ambito in cui devono collocarsi le soluzioni delle questioni sottoposte a questa Corte.

7/11 L'art. 9 del trattato vieta, fra gli Stati membri, i dazi doganali all'importazione o all'esportazione nonché qualsiasi tassa di effetto equivalente. L'art. 16 fa obbligo agli Stati membri di abolire fra loro, entro la fine della prima tappa del periodo transitorio, i dazi doganali all'esportazione e le tasse di effetto equivalente. La giustificazione del divieto delle tasse di effetto equivalente a dazi doganali va ricercata nell'ostacolo che gli oneri pecuniari — sia pure minimi — riscossi in ragione del passaggio della frontiera costituiscono per la circolazione delle merci, resa meno agevole dalle conseguenti formalità amministrative. Di conguenza, qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente, a prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisca le merci in ragione del fatto che esse varcano la frontiera, se non è un dazio doganale vero e proprio, costituisce una tassa di effetto equivalente ai sensi degli artt. 9, 12, 13 e 16 del trattato, anche se non sia riscosso a profitto dello Stato. Una diversa soluzione sarebbe possibile soltanto qualora l'onere di cui trattasi costituisse il corrispettivo di un servizio effettivamente prestato all'esportatore — d'importo proporzionato al valore di tale servizio — oppure facesse parte di un sistema generale di tributi interni gravanti sistematicamente, secondo gli stessi criteri, sia sulle merci nazionali, sia su quelle importate o esportate.

12/15 L'art. 36 del trattato dispone che gli artt. 30-34 fanno salvi i divieti o le restrizioni quantitative all'esportazione o all'importazione giustificati dall'esigenza di tutelare la salute e la vita degli uomini e degli animali; tuttavia, tale norma, poiché stabilisce un'eccezione al principio fondamentale dell'abolizione di qualsiasi ostacolo alla libera circolazione delle merci fra gli Stati membri, va interpretata restrittivamente e non può pertanto essere intesa nel senso che essa autorizzi l'emanazione di provvedimenti diversi da quelli contemplati dagli artt. 30-34. Di conseguenza, l'art. 36, benché non osti all'istituzione di controlli sanitari, non può tuttavia essere interpretato nel senso che esso autorizzi la riscossione di diritti gravanti sulle merci importate ed esportate che vengono assoggettate a tali controlli e destinati al finanziamento di questi. Infatti,

la riscossione di tali oneri non è intrinsecamente legata all'esercizio del potere attribuito dall'art. 36 e può quindi costituire un ulteriore ostacolo per gli scambi intracomunitari. È alla luce di tali considerazioni che vanno esaminate le questioni del giudice nazionale.

I — Per quanto concerne i diritti riscossi in ragione di controlli sanitari prescritti dalla direttiva n. 64/432

16/19 Allo scopo di eliminare gli ostacoli agli scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina, il Consiglio ha armonizzato, mediante la direttiva 26 giugno 1964, n. 64/432, i provvedimenti vigenti, in materia di polizia sanitaria, negli Stati membri, imponendo a questi l'obbligo di adeguare, in conformità a quanto prescritto dalla stessa direttiva, le relative disposizioni nazionali. Ai sensi del secondo e del terzo punto del preambolo della direttiva 26 giugno 1964, questa mira a rendere possibile l'attuazione dei regolamenti relativi alle organizzazioni di mercato nel settore delle carni bovine e suine, sostituendo «le molteplici e tradizionali misure di protezione alla frontiera con un sistema uniforme destinato in particolare a facilitare gli scambi intracomunitari». Ai sensi del terzo e del quarto punto del preambolo, tale obiettivo non può essere raggiunto se non mediante l'eliminazione delle disparità fra le varie normative nazionali, e «occorre pertanto procedere ad un ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri in materia di polizia sanitaria». Tale ravvicinamento consiste essenzialmente nell'imporre agli Stati membri esportatori di bestiame l'obbligo di vigilare affinché vengano osservate determinate precauzioni sanitarie intese a garantire, fra l'altro, che gli animali esportati non costituiscano una fonte di propagazione di malattie contagiose.

20/21 Dal complesso di tali considerazioni risulta che il sistema di controlli sanitari uniformi istituito dalla direttiva è fondato sull'equivalenza delle garanzie imposte in materia in tutti gli Stati membri, dal che deriva, al tempo stesso, una sicura tutela della salute e la parità di trattamento dei prodotti. In questa prospettiva, esso mira a spostare il controllo verso lo Stato membro speditore ed a sostituire, in tal modo, alla sistematica applicazione di provvedimenti protettivi alla frontiera un regime unitario che renda superflua la molteplicità dei controlli al confine, pur lasciando allo Stato destinatario la possibilità di vigilare sull'effettiva esistenza delle garanzie offerte dal sistema di controlli così unificato.

22/25 Tale sistema è fondato sulla fiducia reciproca che deve regnare fra gli Stati membri per quanto concerne le garanzie fornite dai controlli effettuati, prima

della spedizione, dai servizi sanitari dello Stato membro esportatore. Allo scopo di fornire efficacia concreta a dette garanzie, la direttiva ha armonizzato le norme vigenti in materia negli Stati membri, imponendo a tutti l'applicazione di metodi di controllo particolarmente rigorosi. Ne consegue che, spesso, i controlli prescritti dalla direttiva sono, almeno in parte, identici a quelli effettuati in occasione della messa in commercio e del trasporto, nel territorio dello Stato membro interessato, di bestiame della stessa specie di quello esportato. Gli oneri pecuniari riscossi in ragione di tali controlli, qualora siano dovuti sia in caso di smercio nel territorio nazionale, sia in caso di esportazione, fanno parte di un sistema generale di tributi interni e non costituiscono tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione, ma soggiacciono al divieto di discriminazione sancito dall'art. 95 del trattato.

26 La prima questione concerne quindi l'interpretazione della nozione di tassa di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione, in relazione agli oneri pecuniari riscossi in ragione di controlli effettuati esclusivamente sul bestiame destinato all'esportazione in un altro Stato membro, in ottemperanza agli obblighi stabiliti dalla direttiva del Consiglio n. 64/432.

27/31 Tali controlli, sebbene siano connessi all'esportazione in un altro paese della Comunità, sono stati imposti dalla direttiva allo Stato membro esportatore allo scopo di rendere superflue eventuali ispezioni alla frontiera istituite unilateralmente dallo Stato membro importatore o, quanto meno, di ridurle a semplici controlli saltuari circa l'osservanza dei provvedimenti di carattere sanitario incombenti allo Stato membro esportatore. I suddetti provvedimenti non vengono emanati unilateralmente da ciascun Stato membro, ma sono stati resi obbligatori ed uniformi per tutti i prodotti di cui trattasi, qualunque sia lo Stato membro esportatore o importatore. D'altre parte, essi non sono emanati da ciascun Stato membro per la tutela di un interesse nazionale, bensì dal Consiglio nell'interesse generale della Comunità; pertanto, non possono essere considerati alla stregua di misure unilaterali che ostacolano gli scambi commerciali, ma, al contrario, come operazioni destinate ad agevolare la libera circolazione delle merci, in particolare neutralizzando gli ostacoli eventualmente derivanti, per la libertà degli scambi, dalle misure di controllo sanitario adottate in conformità all'art. 36. Di conseguenza, gli oneri pecuniari riscossi in ragione di controlli sanitari imposti da una norma comunitaria, aventi carattere uniforme, e da effettuarsi obbligatoriamente, prima della spedizione, nello Stato membro esportatore, non costituiscono tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione purché il loro importo non ecceda il costo effettivo del controllo.

32/34 In tale ipotesi non sussistono i presupposti del divieto di qualsiasi ostacolo agli scambi intracomunitari, sotto la forma sia di tasse di effetto equivalente a dazi doganali, sia di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative. Peraltro, è opportuno distinguere, per quanto concerne la legittimità della riscossione di oneri pecuniari, fra i controlli imposti dalla direttiva ed i controlli saltuari alla frontiera che gli Stati membri sono unicamente autorizzati, dalla stessa direttiva, a mantenere in vigore: i primi sono prescritti in modo obbligatorio ed uniforme e quindi i relativi tributi si applicano a tutte le merci interessate, mentre gli oneri pecuniari riscossi in ragione dei controlli appartenenti alla seconda categoria — effettuati solo in via accessoria e sporadica — gravano unicamente sulle merci controllate. Si tratta, del resto, del corrispettivo, giustificato sotto il profilo finanziario ed economico, di un obbligo imposto in egual misura a tutti gli Stati membri dal diritto comunitario.

35 È chiaro che il costo delle operazioni di controllo può non essere identico in tutti i paesi della Comunità: ne consegue che l'importo del corrispettivo dovuto per tali operazioni può variare a seconda dello Stato membro in cui il controllo viene effettuato.

36 Benché l'armonizzazione di tali oneri sia auspicabile, il fatto che essi non possano, a pena di costituire tasse di effetto equivalente a dazi doganali, eccedere il costo effettivo dell'operazione li priva del carattere di aiuti illegittimi all' esportazione e impedisce di considerarli come ostacoli alla circolazione delle merci.

II — Per quanto concerne i diritti riscossi in ragione di controlli sanitari speciali effettuati in occasione dell'esportazione di bovini e di suini

37/40 Allo scopo di agevolare la libera circolazione del bestiame delle specie bovina e suina, la direttiva n. 64/432 ha istituito un sistema generale e uniforme, per tutto il territorio della Comunità, di controlli sanitari intesi a tutelare la salute e la vita degli esseri umani e degli animali. La fiducia che ciascun Stato membro deve accordare agli organi competenti degli altri Stati membri che effettuano i controlli attenendosi ai criteri stabiliti costituisce un elemento fondamentale del sistema istituito dalla direttiva, la cui assenza renderebbe questa priva di oggetto. Ne deriva che il trasporto, da uno Stato membro all'altro, di bovini e di suini sottoposti ai controlli prescritti dalla suddetta direttiva non può essere subordinato ad ulteriori requisiti di carattere sanitario. Pertanto, fatte salve le eccezioni stabilite dalla direttiva stessa, qualsiasi ulteriore controllo imposto unilateralmente da uno Stato membro su bovini o suini

destinati all'esportazione in un altro Stato membro, sia di propria iniziativa, sia per soddisfare esigenze, ormai ingiustificate, di un altro Stato membro, costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa e qualsiasi onere pecuniario riscosso in ragione di siffatto controllo è, per tale motivo, incompatibile con il diritto comunitario.

41/42 Una diversa valutazione sarebbe possibile solo qualora un controllo del genere ed un onere pecuniario del medesimo importo fossero del pari contemplati dal diritto interno in relazione allo smercio ed al trasporto di bovini e di suini nel territorio dello Stato membro interessato. Peraltro, se si trattasse di controlli supplementari effettuati nel paese esportatore nelle ipotesi e nel rispetto delle condizioni stabilite da disposizioni speciali della direttiva n. 64/432, quale l'art. 8, i relativi oneri pecuniari, sempreché non eccedessero il costo effettivo dell'operazione, sarebbero analoghi a quelli or ora esaminati e non costituirebbero tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione.

III — Per quanto concerne gli oneri pecuniari riscossi in ragione di controlli effettuati nel paese esportatore su bestiame di specie diversa dai bovini e dai suini

43/45 L'ultima parte delle questioni concerne i controlli non contemplati dal diritto comunitario ed effettuati da ciascuno Stato membro unilateralmente e secondo criteri specifici. Siffatti controlli, qualora abbiano ad oggetto unicamente il bestiame destinato all'esportazione e siano diversi da quelli effettuati in occasione dello smercio o del trasporto di bestiame della stessa specie nel territorio dello Stato membro interessato, costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative. Tali misure, intese a tutelare gli interessi sanitari del paese importatore, sono conformi al trattato purché soddisfino le condizioni stabilite dall'art. 36 del trattato stesso.

46/47 L'art. 36 non osta a che i controlli effettuati alla frontiera dallo Stato importatore siano sostituiti da controlli effettuati, all'atto della spedizione, dallo Stato membro esportatore. Tuttavia, lo spostamento di tali controlli, che continuano ad essere effettuati nell'interesse del paese importatore, non ne modifica la natura.

48/51 Come si è ricordato più avanti, l'art. 36, sebbene non si opponga — purché vengano rispettate le condizioni da esso stabilite — al mantenimento in vigore di talune restrizioni consistenti, in particolare, in controlli sanitari, non

autorizza tuttavia la riscossione di diritti gravanti sulle merci sottoposte ai suddetti controlli: questa, infatti, non è necessaria all'esercizio del potere conferito dall'art. 36 e costituisce pertanto un ulteriore ostacolo per gli scambi intracomunitari. I motivi che rendono lecita la riscossione di diritti adeguati relativamente all'effettuazione di controlli imposti dal diritto comunitario a tutti gli Stati membri e ispirati a criteri uniformi non possono giustificare provvedimenti che costituiscono pur sempre ostacoli frapposti unilateralmente al commercio intracomuniatario. Ciò vale anche se tali controlli nazionali costituiscano provvedimenti destinati ad incentivare le esportazioni. Al giudice proponente va pertanto risposto che costituiscono tasse di effetto equivalente a dazi doganali gli oneri pecuniari riscossi dallo Stato membro esportatore in ragione di controlli sanitari, effettuati dai servizi di tale paese, che non siano prescritti da alcun regolamento o alcuna direttiva comunitaria, ma siano imposti dallo stesso Stato al fine di accertare che la merce soddisfi le condizioni alle quali lo Stato membro cui essa è destinata subordina l'importazione.

Sulle spese

52/53 Le spese sostenute dal governo dei Paesi Bassi e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dall'Arrondissementsrechtbank dell'Aia con provvedimento 10 maggio 1976, afferma per diritto:

1° **Gli oneri pecuniari riscossi in ragione di controlli sanitari imposti da una norma comunitaria, aventi carattere uniforme, e da effettuarsi obbligatoriamente, prima della spedizione, nello Stato membro esportatore, non costituiscono tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione purché il loro importo non ecceda il costo effettivo del controllo.**

2° **Fatte salve le eccezioni stabilite dalla direttiva n. 64/432/CEE, qualsiasi ulteriore controllo imposto unilateralmente da uno Stato membro su bovini o suini destinati all'esportazione in-**

un altro Stato membro, sia di propria iniziativa, sia per soddisfare esigenze, ormai ingiustificate, di un altro Stato membro, costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa e qualsiasi onere pecuniario riscosso in ragione di siffatto controllo è, per tale motivo, incompatibile con il diritto comunitario.

3° Costituiscono tasse di effetto equivalente a dazi doganali gli oneri pecuniari riscossi dallo Stato membro esportatore in ragione di controlli sanitari, effettuati dai servizi di tale paese, che non siano prescritti da alcun regolamento o alcuna direttiva comunitaria, ma siano imposti dallo stesso Stato al fine di accertare che la merce soddisfi le condizioni alle quali lo Stato membro cui essa è destinata subordina l'importazione.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 25 gennaio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 23 NOVEMBRE 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

La presente causa verte sull'interpretazione dell'art. 16 del trattato CEE, a norma del quale, gli Stati membri aboliscono tra loro, al più tardi alla fine della prima tappa, i dazi doganali all'esportazione e le tasse di effetto equivalente.

L'attore nella causa principale — imprenditore residente nei Paesi Bassi — importava in Olanda, verso la fine del 1970, suini da altri Stati membri. Inoltre, nel periodo agosto 1966—luglio 1971, egli esportava dai Paesi Bassi in altri Stati membri suini (domestici e di allevamento), bovini (domestici e di allevamento) ed equini. In conformità alla

1 — Traduzione dal tedesco.