CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ del 16 ottobre 1986 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

A — 1. Anche questa causa ha ad oggetto, come il procedimento pregiudiziale 193/85, l'imposta di consumo sulle banane fresche e secche e sulla farina di banane, istituita in Italia con legge 9 ottobre 1964, n. 986.

2. La Commissione ritiene che questa imposta sia in contrasto con l'art. 95, 1° comma, del trattato CEE, in quanto grava sui prodotti provenienti dai dipartimenti francesi d'oltremare (cui si applica l'art. 95 del trattato CEE, secondo la sentenza pronunziata nella causa 148/77 [1]); quanto meno sussisterebbe un'infrazione dell'art. 95, 2° comma, in quanto la frutta di produzione nazionale non è assoggettata ad oneri fiscali specifici. Ai fini dell'applicazione della suddetta disposizione non avrebbe rilevanza accertare la similarità dei prodotti nazionali favoriti, ma sarebbe sufficiente l'esistenza di un rapporto di concorrenza, sia pure parziale, indiretta o potenziale. Con lettera dell'ottobre 1983 al ministro degli esteri italiano, la Commissione rendeva nota questa sua valutazione ed invitava a presentare osservazioni in merito.

3. La convenuta non contestava i fatti esposti dalla ricorrente, ma, nel dicembre 1983, con telex della rappresentanza permanente d'Italia, annunciava una riforma del regime tributario italiano (per quanto riguarda l'imposizione fiscale sulle banane originarie dei dipartimenti francesi d'oltremare e degli Stati ACP). In assenza di altre reazioni, anche al suo parere motivato del dicembre 1984, in cui invitava la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti entro un mese dalla notifica dello stesso, la Commissione ha proposto, il 13 giugno 1985, un ricorso ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE.

4. La Commissione chiede di dichiarare che la Repubblica italiana, avendo istituito e mantenendo in vigore un'imposta di consumo sulle banane fresche e secche e sulla farina di banane, è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 95 del trattato CEE.

B — A proposito di questa domanda osserverò quanto segue:

1. 5. Come accennavo poc'anzi, nel procedimento pregiudiziale 193/85 è stato sollevato il problema basilare se l'imposta italiana sulle banane debba essere giudicata alla luce dell'art. 95 del trattato CEE oppure debba essere considerata imposta d'effetto equivalente ad un dazio doganale. Ponderati tutti i fatti rilevanti ed avuto riguardo alla giurisprudenza in materia, sono arrivato alla conclusione che è giusta la seconda ipotesi. Nel presente procedimento, la cui fase orale si è svolta lo stesso giorno di quella della causa 193/85, non è emerso alcun elemento che autorizzi a dubitarne.

6. Ciò significa che, a mio avviso, una declaratoria come quella chiesta dalla Commissione non può essere emessa. D'altro canto, non è neppure possibile accertare

* Traduzione dal tedesco.

1 — Sentenza 10 ottobre 1978, causa 148/77, H. Hansen jr. & O. C. Balle GmbH & Co./Hauptzollamt Flensburg, Racc. 1978, pag. 1787.

semplicemente la violazione delle disposizioni sulle tasse di effetto equivalente a dazi doganali — che hanno una diversa portata — poiché oggetto della fase precontenziosa è stata sempre e solo l'infrazione dell'art. 95, ed in corso di causa non è mai stato introdotto, nemmeno tacitamente, l'argomento « tasse di effetto equivalente ». Pertanto, in via principale, posso solo proporre di respingere il ricorso della Commissione per errata qualificazione giuridica dell'imposta italiana controversa.

2. 7. In considerazione del delicato problema della distinzione tra le imposizioni interne ai sensi dell'art. 95 e le tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, non voglio però accontentarmi di questa conclusione, ma intendo accertare, in subordine, a quale valutazione si arrivi ove si ritenga che in un caso del genere sia pertinente l'art. 95 del trattato CEE.

8. *a)* In due memorie la *Commissione* ha ancora una volta illustrato alla Corte i motivi per cui essa ritiene che sussista violazione dell'art. 95 quando venga riscossa un'imposta quasi esclusivamente sulla frutta importata (banane) mentre soprattutto la frutta di produzione nazionale resta esente da oneri fiscali. Secondo la Commissione, l'art. 95, 1° comma, è pertinente ad un caso del genere poiché, secondo le definizioni ricorrenti nella giurisprudenza, le banane e l'altra frutta di produzione nazionale sono da considerare prodotti « similari ». In ogni caso si applicherebbe il secondo comma dell'art. 95 (che ne completa la fattispecie normativa), essendo palese il carattere protezionistico del tributo per quanto riguarda la frutta di produzione nazionale.

9. Nel corso del procedimento il *governo italiano* ha innanzitutto fornito assicurazioni in ordine alla pronta adozione dei provvedimenti preannunziati e già elaborati; le modifiche legislative non sarebbero state attuate più prontamente per la necessità di tener conto del parere di altri Ministeri interessati e a causa, inoltre, della presentazione di nuove proposte di emendamento. Oltre a ciò, esso si è limitato a sostenere che non ricorrono i presupposti cui è subordinata, secondo la giurisprudenza della Corte, l'applicazione dell'art. 95, 1° comma. Non si potrebbe parlare, infatti, di similarità tra le banane e la frutta di produzione italiana, perché esse avrebbero senz'altro proprietà diverse e perché si dovrebbe riconoscere che le banane e l'altra frutta non sono destinate a soddisfare esigenze comparabili. A sostegno di questa tesi il governo italiano si è richiamato, ad esempio, alla maggiore percentuale d'acqua contenuta nelle pere, le quali, diversamente dalle banane, avrebbero proprietà dissetanti. Esso ha inoltre osservato che, almeno sul mercato italiano, la banana è considerata un frutto nutriente ed energetico adatto alla prima infanzia, e quindi idoneo ad integrare altra frutta.

10. *b)* Cominciamo innanzitutto a trattare dell'*art. 95, 1° comma*, il quale recita:

« Nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari ».

È da tener presente che la giurisprudenza della Corte considera prodotti similari quelli che « agli occhi del consumatore abbiano proprietà analoghe e rispondano alle medesime esigenze », e a questo fine la classificazione sotto la stessa voce della tariffa doganale comune può essere un essenziale criterio di valutazione (causa 45/75 [2], Racc. 1976, pag. 194, punto 12 della motivazione). A questo proposito la giurisprudenza mette anche in rilievo che l'art. 95, 1° comma, si riferisce a « prodotti ampiamente raffrontabili » (causa 170/78 [3], Racc. 1980, pag. 433,

2 — Sentenza 17 febbraio 1976, causa 45/75, Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels GmbH/Hauptzollamt Landau (Pfalz), Racc. 1976, pag. 181.

3 — Sentenza 27 febbraio 1980, causa 170/78, Commissione/Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Racc. 1980, pag. 417.

punto 9 della motivazione), che detta disposizione va interpretata estensivamente e che la nozione « prodotti similari » dev'essere interpretata con sufficiente elasticità, dando importanza al criterio della comparabilità sotto il profilo dell'uso del prodotto (causa 216/81 [4], Racc. 1982, pag. 2712, punto 7 della motivazione).

11. Orbene, se cerchiamo di risolvere, sulla scorta di questi criteri, la questione se l'imposta di consumo italiana sulle banane ricada sotto l'imperio dell'art. 95, 1° comma, ben pochi elementi possiamo trarre dal fatto che le banane sono classificate sotto la voce doganale 08.01 B e che l'altra frutta che la Commissione considera « similare » è inserita sotto specifiche voci doganali (08.02: agrumi; 08.03: fichi; 08.04: uva; 08.06: mele, pere e mele cotogne; 08.07: frutta col nocciolo, come albicocche, pesche, ciliegie e susine; 08.08: bacche, come le fragole). Infatti, la giurisprudenza successiva ha anche chiarito che la classificazione doganale non può fornire indicazioni decisive in ordine al carattere della similarità ai sensi dell'art. 95, 1° comma, del trattato CEE (causa 169/78 [5], Racc. 1980, pag. 407, punto 31 della motivazione).

12. Si deve comunque riconoscere che non si può parlare senz'altro di ampia comparabilità tra le banane e l'altra frutta. Come ci è stato illustrato dal governo italiano, le banane e l'altra frutta non hanno esattamente le stesse proprietà e non soddisfano le stesse esigenze; anzi, alcune loro proprietà (gusto, percentuale d'acqua) sono nettamente diverse.

13. *c)* Tuttavia, per quanto riguarda il problema se l'art. 95, *1° comma,* sia effettivamente pertinente non è necessario, al pari di quanto è avvenuto in altre cause (si veda, ad esempio, la causa 168/78 [6]), in cui si poneva la stessa questione, formarsi un giudizio definitivo. Anche nel caso in esame disponiamo, ai fini della nostra valutazione, della disciplina integrativa dell'art. 95, *2° comma,* che ha una portata sostanzialmente più ampia, e al riguardo dovrebbe essere possibile formulare un giudizio senza particolari difficoltà. L'art. 95, 2° comma, così recita:

« Inoltre, nessuno Stato membro applica ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni. ».

14. *aa)* A proposito di questa disposizione — mi sia consentito di ricordarvelo — è stato chiarito nella giurisprudenza che essa si applica nel caso di tributi che gravino in misura diversa su prodotti che hanno in comune proprietà sufficienti a costituire, almeno in determinate circostanze, un'alternativa di scelta per il consumatore (causa 168/78, Racc. 1980, pag. 369, punto 40 della motivazione); basta che il prodotto importato si trovi in concorrenza col prodotto nazionale protetto in uno o più impieghi economici, mentre il gusto e le abitudini di consumo non costituiscono adeguati criteri di distinzione (causa 168/78, già citata — punti 6 e 37 della motivazione — in cui, come è noto, si trattava di acquavite).

15. In modo altrettanto circostanziato la Corte, nella causa 170/78 (Racc. 1980, pag. 434, punto 14 della motivazione), ha considerato sufficiente che i prodotti interessati

4 — Sentenza 15 luglio 1982, causa 216/81, Cogis (Compagnia generale interscambi)/Amministrazione delle finanze dello Stato, Racc. 1982, pag. 2701.

5 — Sentenza 27 febbraio 1980, causa 169/78, Commissione/Repubblica italiana, Racc. 1980, pag. 385.

6 — Sentenza 27 febbraio 1980, causa 168/78, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1980, pag. 347.

possano soddisfare in una certa misura bisogni identici, così da far ammettere un certo grado di sostituibilità reciproca (nella sentenza pronunziata nella causa 171/78[7], Racc. 1980, pag. 465, punto 12 della motivazione, si ritiene necessaria l'esistenza di un rapporto di concorrenza almeno parziale o potenziale). Anche nella sentenza pronunziata nella causa 216/81 (Racc. 1982, pag. 2713, punto 9 della motivazione) si afferma che l'art. 95, 2° comma, si può applicare a « qualsiasi forma di protezionismo fiscale indiretto nel caso di prodotti che, senza essere similari ai sensi del 1° comma, si trovino tuttavia in un rapporto di concorrenza sia pure parziale, indiretta o potenziale con taluni prodotti del paese importatore ».

16. Non può quindi sorprendere che l'art. 95, 2° comma, sia stato applicato nel caso del diverso trattamento fiscale dell' « Aquavit » rispetto alle altre acquaviti, del whisky rispetto al cognac, dell'acquavite di cereali e di canna da zucchero rispetto all'acquavite di vino e vinacce e del vino rispetto alla birra.

17. *bb)* Come ho già detto, non ho dubbi che, se nell'imposta sulle banane non si ravvisa una tassa d'effetto equivalente, detta norma si applichi anche al caso in esame, in cui vige un'elevata imposta sulle banane, essenzialmente importate, mentre la frutta di produzione nazionale ne è esente (come ciò si rifletta sui prezzi è stato chiaramente illustrato dalla Commissione che, durante la trattazione orale, ha citato l'esempio di due tipi di frutta italiana). In realtà, è difficilmente contestabile — ed anche un profano si sentirebbe in grado di esprimere tale giudizio — che, se non tutte, almeno molte proprietà delle banane sono uguali od analoghe a quelle dell'altra frutta (e ciò, secondo la giurisprudenza, è sufficiente), per cui si può dire che i suddetti prodotti sono in larga misura analoghi tra loro sotto il profilo dell'impiego e in certi casi presentano per i consumatori il carattere della sostituibilità.

18. Si deve inoltre ricordare il criterio — determinante secondo la sentenza pronunziata nella causa 168/78 (punto 41 della motivazione) — del *carattere protezionistico* di un sistema fiscale criticato, e che nella causa 170/78 (Racc. 1980, pag. 438, punto 24 della motivazione) la Corte ha accertato una *tendenza protezionistica* attraverso la presa in considerazione comparativa dell'andamento dei regimi fiscali in questione. Sotto questo profilo, per quanto riguarda il caso presente, è interessante notare che la cospicua imposta sulle banane venne istituita allorché fu abolito in Italia il monopolio di stato sulle banane. Significativo è anche un brano di una nota 11 aprile 1972 del rappresentante permanente dell'Italia, relativa al predetto monopolio, che è stato citato nell'ambito del procedimento 193/85 dall'attrice nella causa principale. In tale nota si affermava che il monopolio costituiva un'organizzazione di mercato nell'interesse della produzione nazionale della frutta, che si intendeva proteggere contro la concorrenza delle banane, e che il regime fiscale successivo (in altre parole, l'imposta di consumo sulle banane) aveva la stessa funzione.

19. Del tutto significativo appare anche il fatto che il governo convenuto ha innanzitutto assicurato nel corso del procedimento di voler abrogare l'imposta sulle banane originarie dei dipartimenti francesi d'oltremare e degli Stati ACP (all'udienza esso ha fornito informazioni sulla più recente fase del relativo iter). A mio avviso, l'unica deduzione che se ne può trarre è un tacito riconoscimento dell'esattezza della tesi della ricorrente.

7 — Sentenza 27 febbraio 1980, causa 171/78, Commissione/Regno di Danimarca, Racc. 1980, pag. 447.

20. D'altra parte, è evidente l'inefficacia del rilievo fatto dalla convenuta nel procedimento pregiudiziale 193/85, e cioè che l'art. 95, 2° comma, non è pertinente perché l'imposta sulle banane mira a proteggere non solo la frutta italiana, ma tutta la frutta prodotta nell'ambito della Comunità. A prescindere dal fatto che è naturale presumere che al legislatore italiano stiano a cuore in primo luogo gli interessi dei produttori italiani, si può a questo proposito osservare — come ha fatto la Commissione — che l'art. 95, 2° comma, non si riferisce specificamente alla produzione nazionale, ma ad « altre produzioni ». Si deve, inoltre, sottolineare che, data l'esistenza di un'organizzazione comune del mercato della frutta, caratterizzata da un determinato sistema di protezione, uno Stato membro non può, naturalmente, istituire ulteriori dispositivi protezionistici per singoli tipi di frutta, ponendo eventualmente in non cale le esigenze di altri Stati membri, particolarmente interessati ai prodotti concorrenziali colpiti dalla normativa protezionistica nazionale.

21. *cc)* Se si muove dal presupposto che il caso in esame ricada sotto l'imperio dell'art. 95, si deve quindi riconoscere la fondatezza della tesi della Commissione secondo la quale detta norma è stata violata dall'istituzione di un'imposta che grava in massima parte su prodotti importati e solo in misura irrilevante sulla produzione nazionale, mentre altri prodotti nazionali non sono soggetti ad alcun tributo.

C — 22. Poiché, tuttavia, come ho già detto, ritengo in via principale che la ricorrente avrebbe dovuto valutare il controverso regime tributario italiano alla luce delle disposizioni sulle tasse di effetto equivalente a dazi doganali, non mi resta in definitiva che proporre di respingere il ricorso che essa ha proposto in base all'art. 95 del trattato CEE, e di porre a suo carico le spese processuali.