CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 5 LUGLIO 1983

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Questa controversia concerne la compatibilità con l'ordinamento comunitario delle norme interne danesi relative ai controlli sanitari sui prodotti a base di arachidi importati da altri Stati membri. Vi si chiede di stabilire se tali norme, che subordinano l'importazione dei prodotti anzidetti a un controllo sanitario sistematico e ne pongono l'onere a carico degli importatori, sono conformi agli articoli 9 e 13 del Trattato contenenti il divieto di dazi doganali e di qualsiasi tassa di effetto equivalente.

Riassumo i fatti. Con decreto del ministro dell'interno 7 gennaio 1971, n. 7, è stata vietata in Danimarca la vendita di arachidi e di prodotti a base di arachidi quando contengano quantità apprezzabili di aflatossina (articolo 1); che è una sostanza nociva prodotta da determinati funghi a date condizioni di calore e di umidità. Per rendere il divieto operante, la normativa danese stabilisce che i prodotti su indicati, provenienti da paesi terzi o — ed è questo il punto rilevante — da altri Stati membri, devono essere soggetti a controllo presso un laboratorio privato designato dal direttore dell'Istituto pubblico per le derrate alimentari (articolo 5, paragrafo 1). Essa obbliga poi l'importatore a compensare il laboratorio che esegue le analisi e i prelievi (articolo 5, paragrafo 3). Il compenso non è fissato dallo Stato, ma dal medesimo laboratorio e ad esso va direttamente corrisposto.

Con lettera del 28 febbraio 1980, la Commissione iniziò nei confronti del Governo danese la procedura di cui all'articolo 169 del Trattato CEE, contestandogli che l'imposizione dell'obbligo di pagare i controlli sanitari sulle arachidi e sui prodotti a base di arachidi importati da altri Stati membri costituisce una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale e ricade pertanto nel divieto di cui agli articoli 9 e seguenti. Essa invitò quindi lo stesso Governo a presentare, nel termine di due mesi, eventuali osservazioni in merito alla suddetta censura. Il Governo danese replicò con lettera 8 luglio 1980 del proprio rappresentante permanente presso la CEE. L'onere di pagare per i controlli sanitari — vi si afferma — costituisce un'«imposizione interna» ai sensi dell'articolo 95, trattandosi di una tassa applicata sistematicamente a *tutti* i prodotti facenti parte della medesima categoria. Certo, si aggiunge: per risapute ragioni climatiche, in Danimarca non si producono arachidi. Ma ciò non modifica i termini della questione. In assenza di prodotti nazionali corrispondenti, infatti, anche un onere imposto per i soli prodotti importati deve, alla luce della vostra giurisprudenza, considerarsi imposizione interna non discriminatoria e come tale conforme alle regole del Trattato.

Non convinta da questi argomenti, la Commissione emise il debito parere motivato (3 settembre 1981) confermando l'opinione inizialmente espressa. A sua volta, il rappresentante danese ribadì (8 dicembre 1981) la tesi del suo Governo; e a questo punto la Commissione propose ricorso giurisdizionale (26 maggio 1982) chiedendovi di dichiarare che, con l'imporre una tassa per controlli sanitari sull'importazione delle arachidi e dei prodotti a base di arachidi provenienti da altri Stati membri, il Regno di Danimarca ha violato gli articoli 9 e 13 del Trattato.

2. Il problema sottopostovi, in definitiva, sta nello stabilire se una norma interna che fa gravare sull'importatore le spese inerenti al controllo di merci provenienti da altri Stati membri sia legittima a stregua dell'ordinamento comunitario. Non si tratta dunque — è bene dirlo subito — di valutare il regime danese dei controlli sanitari; ma — lo ripeto — unicamente di verificare la liceità dell'onere addossato agli importatori.

Come ho detto, la Danimarca sostiene che, lungi dal costituire una tassa di effetto equivalente, quest'ultimo rappresenta un'imposizione interna: anziché gli articoli 9 e 13, perciò, ad applicarglisi sarebbe l'articolo 95. A conforto di tale tesi essa avanza diversi argomenti.

Anzitutto, si contesta che l'onere di compensare i laboratori in cui vengono eseguiti i controlli costituisca una tassa in senso tecnico: in realtà afferma la difesa danese, esso si riduce al pagamento delle spese relative alle operazioni di controllo. Questa tesi è radicalmente infondata. Ricordo che, secondo la vostra giurisprudenza, per tassa di effetto equivalente ai sensi degli articoli 9 e 13 del Trattato s'intende «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» (v. sentenza 25 gennaio 1977, causa 46/76, Bauhuis/Paesi Bassi, Racc. 1977, p. 5, punti 7/11 della motivazione; nello stesso senso, tra le altre, le sentenze 14 dicembre 1962, cause riunite 2 e 3/62, Commissione/Lussemburgo e Belgio, Racc. 1962, pag. 797, e 3 febbraio 1981, causa 90/79, Commissione/Francia, Racc. 1981, pag 283).

Se, dunque, denominazione e struttura dell'onere non hanno peso, il fatto che, come nel nostro caso, le somme versate dall'importatore siano percepite da enti privati e da questi non vengano trasferite alla pubblica amministrazione è irrilevante. Rilevante, invece è una circostanza diversa e da voi più volte messa in evidenza: l'effetto, anche minimo, di ostacolo che l'onere *de quo* reca agli scambi intracomunitari. Ora, che il pagamento delle operazioni di controllo addossato agli importatori dia luogo a un simile ostacolo non si può seriamente dubitare. Esso incide infatti sul prezzo delle merci importate e quindi provoca nelle correnti commerciali conseguenze analoghe a quelle di un dazio.

In un'ottica non diversa, il Governo convenuto profila il pagamento dei controlli di laboratorio come corrispettivo di un servizio. Secondo la vostra giurisprudenza, infatti, gli oneri pecuniari che rivestano tale natura non possono qualificarsi tasse equivalenti ad un dazio doganale (cfr. sentenze 1° luglio 1969 in

causa 24/68, Commissione/Repubblica italiana, Racc. 1969, pag. 193, soprattutto punto 11 della motivazione; 11 ottobre 1973 in causa 39/73, Rewe, Racc. 1973, pag. 1039, specie punto 4 della motivazione; 5 febbraio 1976 in causa 87/75, Bresciani/Amministrazione italiana delle Finanze, Racc. 1976, pag. 129; 25 gennaio 1977 in causa 46/76, già citata, punti 7/11 della motivazione; 12 luglio 1977 in causa 89/76, Commissione/Paesi Bassi, Racc. 1977, pag 1355). Questa giurisprudenza, tuttavia, non può essere invocata nel caso di specie perché i controlli danesi sulle arachidi rispondono a un interesse generale dello Stato, com'è la tutela della salute. Farne un servizio reso individualmente all'operatore soggetto al controllo, e perciò tale da legittimare nei suoi confronti la richiesta di una contropartita, non è dunque possibile.

3. La difesa del Governo convenuto sottolinea poi che la normativa interna in fatto di controlli sanitari sulle arachidi si riferisce indistintamente ai prodotti importati e a quelli nazionali. In realtà, dal momento che una produzione danese di arachidi non esiste, l'eguaglianza di trattamento così conclamata è solo formale; ma, a parte ciò, si può osservare che, secondo la vostra giurisprudenza, l'effetto discriminatorio della tassa di effetto equivalente non è indispensabile perché il divieto di cui all'articolo 9 abbia corso. A favore di quest'interpretazione (per cui vedi la sentenza 1° luglio 1969 in causa 24/68, già citata, in particolare, punto 9 della motivazione, e quella della stessa data, in cause riunite 2 e 3/69, Brachfeld e Chougol, Racc. 1969, pag 211, specie punti 17/18 e 24/25 della motivazione) giuoca in modo decisivo proprio il fatto che il divieto *de quo* si applica oggettivamente; senza riguardo, cioè, all'esistenza o all'inesistenza di prodotti concorrenti nel paese importatore.

La verità è che, per sfuggire al detto divieto ed entrare nel campo applicativo dell'articolo 95, l'onere deve far parte di un «regime generale di tributi interni che colpiscono sistematicamente ... categorie di prodotti secondo criteri obiettivi applicati» a prescindere dall'origine delle merci (così, tra le altre, la sentenza 28 gennaio 1981 in causa 32/80, Kortmann, Racc. 1981, pag 251, specie punto 16 della motivazione). È questo, mi sembra, il nodo centrale della controversia. Rientra l'onere danese in un regime generale di tributi interni? Chiediamoci anzitutto che cosa s'intenda con tale espressione.

Numerosi vostri giudizi forniscono al riguardo indicazioni preziose. Mi riferisco in primo luogo alla sentenza 3 febbraio 1981, nella causa 90/79, già citata, su cui la difesa danese ha molto insistito, ritenendo che se ne possano trarre seri argomenti a conforto della propria tesi. Si trattava di stabilire se un onere gravante su prodotti importati (nella specie: apparecchi di riprografia) costituisse, anziché una tassa di effetto equivalente, un tributo interno ai sensi dell'articolo 95. La Corte indagò l'intera disciplina francese nel cui quadro si collocavano le misure relative agli apparecchi di riprografia e, in particolare, l'insieme delle norme interne miranti ad evitare che il procedimento dalla riprografia privi autori ed editori dei benefici ad essi garantiti dalle leggi nazionali sui diritti d'autore.

Mi sembra ovvio, dunque che, quando parla di «regime» o «sistema generale» la Corte pensa a un ampio contesto normativo in cui l'onere s'inquadri coerentemente. Analoghe indicazioni offrono altri giudizi. Ricordo la sentenza 22 marzo 1977 in causa 78/76, Steinike und Weinlig/Germania (Racc. 1977, pag. 595). Vi si chiedeva in quel caso di identificare la natura di un contributo che colpiva una vasta categoria di merci, come sono i prodotti ortofrutticoli; e voi affermaste che di un «regime generale» si può parlare appunto se l'imposta interna grava «su intere categorie di prodotti nazionali o stranieri i quali si trovino tutti, a prescindere dallo loro origine, in condizioni analoghe» (punto 30 della motivazione).

Né mi sembra che in senso contrario possano invocarsi, come fa la difesa danese, le due sentenze del 4 aprile 1968 nelle cause 27/67, Fink-Frucht (Racc. 1968, pag. 297) e 31/67, Stier (Racc. 1968, pag. 313). In entrambi i casi, infatti, l'onere controverso era riscosso nel quadro dell'imposta sull'entrata che, per definizione, è un tributo di portata generale. È questo, mi sembra, il dato decisivo delle fattispecie a cui si riferiscono le dette decisioni. Non rileva ai nostri fini, per contro, che, in assenza di una produzione nazionale corrispondente, l'onere su cui esse si pronunciarono colpisse i soli prodotti importati (agrumi, ossia frutti che nella Repubblica federale non crescono).

4. Vediamo ora se l'onere pecuniario di cui alla normativa danese risponda ai requisiti così posti: se cioè tale normativa abbia per oggetto un intero settore merceologico e, di conseguenza, se il campo d'applicazione del tributo sia sufficientemente ampio.

Il decreto n. 7 del 7 gennaio 1971, che ha dato origine alla presente controversia, fu adottato sulla base della legge 6 giugno 1973, n. 310, concernente (tra l'altro) i prodotti alimentari. Esso affida alle autorità comunali la vigilanza e il controllo sui detti prodotti ai diversi livelli della produzione, della distribuzione e della commercializzazione, ponendo le relative spese a carico della collettività mediante le imposte locali. Per taluni prodotti, tuttavia, è prevista una disciplina diversa. Dispone su questo punto l'articolo 41 che «il ministro incaricato della lotta contro l'inquinamento può fissare regole o prendere disposizioni in base a cui determinate categorie di prodotti alimentari o di additivi sono sottoposte a un controllo particolare e le relative spese sono a carico dell'impresa interessata». A determinare quest'ultima scelta — si precisa nel commentario alla legge — è la previsione che le imprese trasferiscano le spese sui consumatori inglobandole nel prezzo di vendita.

Ora, sulla base dell'articolo 41 sono stati emanati numerosi decreti riguardanti i controlli sugli additivi e su certi alimenti. Ma il gruppo relativo agli alimenti consta di due sole misure:

a) il decreto 29 novembre 1974, n. 555, che vieta d'importare noci del Brasile e

b) il decreto 7 gennaio 1971, n. 7, che pone un'analoga proibizione per le arachidi ed è oggetto di questa causa.

Entrambi i divieti sono giustificati dall'alto rischio per la salute che l'aflatossina presente nei relativi prodotti comporta e nessuno dei due è assoluto. Come sappiamo, infatti, l'importazione delle noci brasiliane e delle arachidi è possibile purché, a seguito dei controlli sanitari il cui onere grava sugli operatori, sia autorizzata dal direttore dell'Istituto nazionale per le derrate alimentari.

Orbene, un onere come quello in esame ha, a mio avviso, un ambito d'applicazione troppo ristretto perché si possa a suo riguardo evocare il concetto di «sistema generale di tributi». Il Governo convenuto sostiene che un sistema esiste e che il suo elemento unificante è dato dalla particolare pericolosità dei prodotti a cui l'onere si riferisce. Non sono d'accordo. La presenza dell'aflatossina è certo il dato che spiega l'identità del trattamento fatto alle arachidi e alle noci brasiliane; ma resta vero che tali prodotti costituiscono un gruppo merceologico troppo esiguo — anche ammesso che di «gruppo» si possa parlare — per dar luogo a una «categoria» e legittimare un sistema impositivo interno *ad hoc*. «Sistema» e «categoria», insomma, sono nel nostro caso termini inadeguati per eccesso: quel che abbiamo dinanzi è semplicemente una coppia di disposizioni particolari e, come tali, non giustificabili nel quadro dell'articolo 95.

5. Da ultimo e in via subordinata il Governo danese invoca l'argomento della buona fede. Se — esso sostiene — uno Stato membro addosssa agli importatori di certi prodotti un onere pecuniario e lo fa in buona fede, cioè senza la consapevolezza di ostacolare gli scambi comunitari, non è equo considerarlo responsabile di avere trasgredito l'articolo 9 del Trattato. Nella specie — aggiunge il Governo convenuto — a dimostrare la buona fede è il fatto che l'imposizione dell'onere si fondi in ultima analisi sul proposito di tutelare la salute. Si deve dunque presumere che, se esistessero prodotti nazionali corrispondenti, essi sarebbero gravati dal medesimo onere.

Ma anche questo argomento è lungi dal persuadere. Come ha osservato l'agente della Commissione, ammettere la discriminante della buona fede significherebbe dar ingresso a un criterio esclusivamente soggettivo. Ora, l'orientamento della giurisprudenza è nella direzione opposta. Voi avete infatti ripetutamente messo in evidenza che il regime generale dei tributi interni, del quale l'onere imposto agli operatori deve far parte per poter essere considerato lecito, va individuato a stregua di criteri oggettivi. Si aggiunga poi — e questo rilievo mi pare cruciale — che il divieto ex articolo 9 scatta ogniqualvolta l'onere ostacoli oggettivamente gli scambi comunitari. In questa materia, dunque, riconoscere rilevanza a fattori soggettivi equivarrebbe a indebolire gravemente un principio di fondo com'è la libera circolazione delle merci.

6. Per tutte le considerazioni fin qui svolte, suggerisco che la Corte decida nel modo seguente sul ricorso proposto dalla Commissione nei confronti del Regno di Danimarca, con atto depositato in cancelleria il 26 maggio 1982:

dichiari che il Regno di Danimarca, mantenendo in vita l'obbligo per gli importatori di arachidi e di prodotti a base di arachidi provenienti da altri paesi comunitari di pagare le spese inerenti ai controlli sanitari cui tali merci devono essere sottoposte e subordinando a questi controlli il rilascio dell'autorizzazione ad importare i suddetti prodotti, ha violato gli articoli 9 e 13 del Trattato CEE.

Quanto alle spese, mi sembra equo compensarle per intero fra le parti tenuto conto della delicatezza e, almeno sotto taluni profili, della novità che rivestono le questioni trattate.