CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN del 27 gennaio 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

Nel presente ricorso la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che, istituendo e mantenendo in vigore un regime di tassazione differenziato per determinati « vini dolci naturali », la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 95 del trattato CEE.

« I vini dolci naturali », come attualmente definiti dall'art. 416 del codice generale francese delle imposte, hanno fruito in Francia di un trattamento fiscale più favorevole di quello riservato agli altri vini da dessert [chiamati « vini liquorosi » nel regolamento (CEE) n. 337/79; GU 1979, L 54, pag. 1] ed equiparati, sin dall'adozione della legge 13 agosto 1898. La differenza di imposta corrente è notevole: un'imposta di consumo di FF 6 795 l'ettolitro d'alcool contenuto nel prodotto, più un'imposta di circolazione di FF 22 l'ettolitro sui vini liquorosi ed equiparati (artt. 403-I-III e 438-1 del codice); FF 2 545 l'ettolitro d'alcool aggiunto in corso di preparazione come imposta di consumo più FF 54,80 l'ettolitro come imposta di circolazione per i vini dolci naturali (artt. 403-1-I e 438-1 del codice).

Nel 1979 la Commissione emetteva, a norma dell'art. 169 del trattato CEE, un parere motivato secondo il quale tali disposizioni erano discriminatorie nei confronti dei vini importati dagli altri Stati membri che non potevano mai fruire del tasso preferenziale ai sensi della legislazione francese. Nel 1982 la Francia estendeva quindi il regime fiscale di favore ai vini liquorosi di qualità prodotti in determinate regioni della Comunità (art. 417 bis del codice, istituito dall'art. 37 della legge finanziaria per il 1982). L'agevolazione era tuttavia limitata ai vini,

« la cui produzione è tradizionale e d'uso e che, essendo soggetta ad un dispositivo di controllo che offra garanzie equivalenti a quelle richieste per i vini dolci naturali per quanto riguarda la produzione e lo smercio, abbiano le seguenti caratteristiche:

— essere prodotti direttamente dai coltivatori dal loro raccolto di cui almeno il 90% sia costituito da uve aromatiche;

— essere ottenuti da vigneti il cui rendimento non superi i 40 ettolitri per ettaro di vigna in produzione;

— essere ottenuti da mosti che abbiano un contenuto naturale iniziale di zucchero di almeno 252 grammi per litro;

— essere ottenuti, escluso qualsiasi altro arricchimento, mediante aggiunta d'alcool di vino corrispondente in alcool puro almeno al 5% del volume dei mosti usati ed al massimo alla più bassa delle due proporzioni seguenti:

* Traduzione dall'inglese.

o al 10% del volume dei mosti usati;

o al 40% del contenuto alcolico in volume totale del prodotto finito, rappresentato dalla somma del contenuto alcolico effettivo e dell'equivalente del tenore di alcool in potenza, calcolato in modo che all'1% in volume d'alcool puro corrispondono 17,5 grammi di zucchero residuo per litro;

— essere trasportati con particolari documenti d'accompagnamento ».

Di conseguenza, nella presente causa, registrata nella cancelleria della Corte il 25 giugno 1985, la Commissione non ha contestato il principio dell'applicazione di un regime fiscale di favore ai vini dolci naturali. Essa sostiene invece che tre delle condizioni imposte sono restrittive, di guisa che i vini liquorosi importati dagli altri Stati membri, analoghi ai vini dolci naturali francesi, continuavano ad essere svantaggiati. Una delle condizioni criticate era che i vini importati dovevano circolare « con particolari documenti d'accompagnamento ». Nelle more del giudizio, detto requisito è stato soppresso dall'art. 64-VI della legge finanziaria per il 1986, adottata il 30 dicembre 1985. La Corte deve quindi occuparsi solo di due punti:

1) il requisito che il prodotto provenga da una regione la cui produzione « è tradizionale e d'uso »;

2) l'esigenza che siffatti vini siano « soggetti a un dispositivo di controllo che offra garanzie equivalenti a quelle richieste per i vini dolci naturali per quanto riguarda la produzione e lo smercio ».

In precedenti pronunzie, la Corte ha ammesso che in mancanza di armonizzazione o di unificazione non è vietato agli Stati membri concedere vantaggi fiscali, sotto forma di esonero o di riduzione delle imposte, a taluni tipi di merci o a talune categorie di produttori (ad esempio, nella sentenza 148/77, Hansen/Hauptzollamt Flensburg, Racc. 1978, pag. 1787), riguardante l'alcool, nella quale la Corte ha affermato: « Agevolazioni fiscali del genere possono infatti servire a legittimi fini economici e sociali, quali l'uso, da parte della distilleria, di determinate materie prime, la conservazione della produzione di bevande alcoliche tipiche di alto livello qualitativo, o il mantenimento in vita di talune categorie di imprese, come le distillerie agricole » (punto 16 della motivazione). Nella causa 169/78, Commissione/Italia (Racc. 1980, pag. 385), la Corte ha aggiunto: « Occorre sottolineare che la legittimità di tali regimi di favore è stata riconosciuta soprattutto per permettere la conservazione di produzioni e di imprese che, senza queste speciali agevolazioni, non sarebbero più redditizie a causa dell'aumento dei costi di produzione » (punto 16 della motivazione). (Vedasi pure causa 26/80, Schneider-Import/Hauptzollamt Mainz, Racc. 1980, pag. 3469).

D'altra parte, queste cause e le recenti sentenze pronunziate dalla Corte il 4 marzo 1986 nelle cause 106/64, Commissione/Danimarca (Racc. 1986, pag. 833), e 243/84, John Walker & Sons Ltd/Ministeriet for Skatter og Afgifter (Racc. 1986, pag. 875) pongono in rilievo che nessun trattamento preferenziale dev'essere discriminatorio nei confronti di merci analoghe importate dagli altri Stati membri né protezionistico a favore della produzione locale, in modo da creare ostacoli per la libera circolazione delle merci fra gli Stati membri. Siffatte dif-

ferenziazioni « in relazione a criteri obiettivi, quali la natura delle materie prime usate o i processi di fabbricazione applicati« sono « compatibili col diritto comunitario purché perseguano scopi di politica economica compatibili, anch'essi, con gli imperativi del trattato e del diritto derivato e le loro modalità siano tali da evitare qualsiasi forma di discriminazione, diretta o indiretta, nei confronti dei prodotti importati dagli altri Stati membri, o di protezione a favore di prodotti nazionali concorrenti« (punto 20 della motivazione della sentenza 106/84).

La spiegazione fornita per giustificare la tassazione differenziata nel caso di specie è che i vini dolci naturali di cui trattasi sono prodotti in regioni caratterizzate da scarse precipitazioni e da un suolo relativamente arido, nelle quali, data la difficoltà di coltivare altri prodotti agricoli, l'economia locale dipende in ampia misura dalla loro produzione. Le restrizioni in merito al rendimento per ettaro, al contenuto minimo di zucchero e al quantitativo massimo d'alcool che può essere aggiunto all'uva sono destinate a comprendere i vini prodotti in tali regioni, ma ad escludere altri vini di zone dove la vigna ha un rendimento superiore, le precipitazioni sono maggiori ed il suolo è migliore, come il Pineau des Charentes, di per sé un vino dolce.

Mi sembra che lo scopo di proteggere i produttori di vini in tali regioni, per motivi sociali ed economici, sia del tutto conforme ai principi stabiliti dalla Corte ed autorizzi un regime fiscale diverso per questi « vini dolci naturali » rispetto ad altri vini francesi.

Viene inoltre ammesso il principio che vini dello stesso genere importati da altri Stati membri fruiscono dello stesso regime fiscale. Di fatto, il vino dolce di Samos viene importato in Francia in rilevanti quantitativi: nel 1986 si è stimato che ne sarebbero stati importati circa 38 000 ettolitri.

Fin qui gli assunti del governo francese devono essere accolti. Il punto se sia altrettanto giustificato esigere che la produzione dei vini dolci naturali negli altri Stati membri sia « tradizionale e d'uso » fa sorgere una questione più difficile. Questa considerazione, si è sostenuto, è destinata a comprendere le regioni che soddisfano le altre condizioni stabilite per quanto riguarda la Francia. Essa è tuttavia chiaramente restrittiva e sfavorisce i vini dolci naturali che provengono da una regione in cui la produzione è iniziata di recente o che, forse, sono prodotti secondo nuove tecniche, anche se soddisfano tutte le altre condizioni. Inoltre, appare fondato l'argomento della Commissione secondo cui la natura « tradizionale e d'uso » non è di per sé un motivo del tutto obiettivo, ma fornisce un criterio elastico atto ad essere applicato in modo restrittivo o discriminatorio. Ammettendo il problema, il perito del governo francese ha posto in rilievo che le esigenze fondamentali riguardavano il rendimento per ettaro, il contenuto di zucchero e di alcool piuttosto che la produzione « tradizionale e d'uso ». Resta il fatto che questa esigenza fa tuttavia parte della normativa.

Il criterio della produzione « tradizionale e d'uso » è, a quanto pare, perfettamente valido per la Francia, in cui le regioni che richiedono protezione per ragioni sociali ed economiche e che producono vini ricchi di zucchero e provenienti da vigne a basso rendimento hanno una produzione tradizionale e d'uso. Ciononostante, perché i vini importati in Francia aventi lo stesso contenuto di

zucchero, provenienti da vigne il cui rendimento è del pari basso e che crescono in regioni in cui la produzione non può essere mantenuta in vita senza aiuto o senza agevolazioni fiscali, non hanno lo stesso vantaggio fiscale in Francia, anche se la loro produzione non è tradizionale e d'uso? Se, in un altro Stato membro, delle persone intraprendenti che non abbiano a portata di mano altre fonti di reddito si mettono a coltivare vigne in una regione avente caratteristiche analoghe a quelle delle zone francesi di cui si tratta e producono dei vini di qualità pari o analoga, ci si può chiedere perché i loro vini non dovrebbero essere trattati nello stesso modo dei vini dolci naturali francesi di cui trattasi. Le condizioni realmente obiettive sono soddisfatte dalla produzione nuova come quella tradizionale.

D'altro canto, in sentenze come la 26/80, ad esempio (Racc. 1980, pag. 3469, 3486, punto 15 della motivazione), la Corte ha ammesso che è soddisfatta l'esigenza di non discriminazione formulata dall'art. 95 del trattato qualora il regime da applicarsi alle acquaviti importate da altri Stati membri « possa ritenersi costituire un equivalente del regime vigente per la produzione nazionale, di guisa che i prodotti importati possono fruire effettivamente degli stessi vantaggi dei prodotti nazionali analoghi ». In proposito, di deve ammettere, nel caso in esame, che le importazioni sono trattate nello stesso modo della produzione nazionale. In Francia, esclusivamente i vini la cui produzione è tradizionale e d'uso possono fruire del vantaggio di cui trattasi, di guisa che produttori di vini in regioni in cui la coltura della vigna è nuova e che producano vini dalle caratteristiche fisiche analoghe non fruirebbero del regime di favore. La stessa cosa vale per i produttori di altri Stati membri. Qualora fosse stato qui dimostrato che le regioni dalla produzione tradizionale e d'uso in Francia sono le sole zone della Comunità che possono fruire del regime fiscale preferenziale, sarebbe effettivamente possibile che la condizione della produzione « tradizionale e d'uso » fosse una forma dissimulata di protezione o di discriminazione. Ciò non è stato dimostrato e, nonostante le difficoltà rilevate a proposito del criterio della « produzione tradizionale e d'uso », mi sembra che i regimi da applicare alla produzione nazionale e alle importazioni debbano considerarsi equivalenti e che il primo mezzo della Commissione vada disatteso.

Il secondo mezzo fa sorgere questioni diverse. La Commissione sostiene che è incompatibile con l'art. 95 del trattato CEE l'esigere come condizione preliminare dell'agevolazione fiscale che i vini siano soggetti a controlli che offrano garanzie equivalenti a quelle richieste per i vini dolci naturali di produzione nazionale, per quanto riguarda la produzione e lo smercio. La Francia ribatte che essa può legittimamente esigere siffatti controlli basandosi sulle sentenze come la 21/79, Commissione/Italia (Racc. 1980, pag. 1).

C'era un cenno nella prima corrispondenza fra le parti, che la Francia avesse chiesto la stipulazione di un accordo bilaterale col governo greco per quanto riguarda il vino di Samos. Ciò non è stato provato. Sembra tuttavia evidente che la Francia abbia prescritto che la prova fosse fornita dalle autorità nazionali greche, come indica la circolare della direzione generale delle imposte in data 13 agosto 1982, cioè: « Sur demande des autorités grecques et après avoir été mis en mesure par celles-ci de réunir tous les éléments d'information indispensables, une décision du ministre, prise le 1er juin 1982 en application de cette disposition, a prononcé l'as-

similation, prévue par la loi, au profit des vins de qualité produits dans des régions déterminées originaires de Grèce et bénéficiant de l'appellation " Samos vin doux naturel, grand cru ". »

Benché sia stato sostenuto che, una volta data questa autorizzazione, per le ulteriori partite di vino identico non sarebbero state necessarie le stesse procedure, mi sembra eccessivo prescrivere che la prova sia fornita dalle autorità nazionali. Ammettendo che sia permesso stabilire delle norme quanto al contenuto di zucchero, al tasso alcolico ed al rendimento, tanto per i vini francesi quanto per i vini importati, e concedere i vantaggi fiscali alle regioni che richiedono un sostegno economico, le autorità francesi possono chiedere la prova che siffatte condizioni siano adempiute, « sebbene non possano rendere tale prova più onerosa del necessario » (sentenza 21/79, Racc. 1980, pag. 1, punto 21 della motivazione). In questa sentenza tuttavia la Corte, pur ammettendo che la prova possa essere richiesta sotto una forma che elimini i rischi di frode fiscale, ha menzionato i « certificati rilasciati dalle autorità o da altri enti competenti dello Stato membro esportatore » solo come esempi del modo in cui può essere provato il soddisfacimento delle condizioni. La sentenza non dice che l'attestazione da parte delle autorità governative può pur sempre essere richiesta. Quindi, altri metodi di prova possono essere sufficienti e, se sono sufficienti, devono essere ammessi. Qualora l'importatore o l'esportatore possa fornire una siffatta prova, indipendente dai certificati nazionali, ciò dovrebbe bastare.

L'ulteriore condizione secondo la quale i vini importati da altri Stati membri dovrebbero essere « soggetti a un dispositivo di controllo che offra garanzie equivalenti a quelle richieste per i vini dolci naturali » (cioè quelli prodotti in Francia e soggetti al controllo francese) mi sembra del pari eccessiva. Può darsi che gli altri Stati membri non abbiano lo stesso dispositivo di controllo, ma cionondimeno i vini soddisfino tutte le altre condizioni. Qualora possa essere provato che soddisfano tutte queste altre condizioni, i vini, secondo me, hanno diritto alla stessa agevolazione fiscale.

Lo stabilire norme rigide e chiare in fatto di controlli e di certificati nazionali è evidentemente una questione di comodità amministrativa. In ultima analisi, tuttavia, ciò che importa è che i vini analoghi provenienti da regioni simili siano soggetti allo stesso regime fiscale, dato che lo scopo dell'art. 95 è di « garantire l'assoluta neutralità dei tributi interni riguardo alla concorrenza fra merci nazionali e merci importate« (causa 169/78, Commissione/Italia, Racc. 1980, pag. 399, punto 4 della motivazione). Norme più elastiche possono provocare difficoltà di prova (come la Corte ha ammesso nella sentenza 21/79), ma tali difficoltà devono essere accettate se si vuol tener conto della realtà.

Di conseguenza, a mio parere, le esigenze francesi di controlli equivalenti possono rivelarsi indebitamente restrittive anche se, in realtà, il vantaggio fiscale non è stato sino a questo momento negato ad alcun vino paragonabile. Su questo punto, ritengo che la Commissione abbia ragione.

Un altro punto va trattato alla luce della discussione orale. Due delle restrizioni imposte riguardano il contenuto di zucchero. Una è che il contenuto naturale iniziale di zucchero sia « almeno di 252 grammi il li-

tro ». Mi sembra legittimo imporre un contenuto minimo di zucchero per i vini ammessi all'agevolazione fiscale. L'esigenza specifica non esclude, tuttavia, i vini il cui contenuto di zucchero sia superiore e che possono provenire da altri paesi mediterranei più soleggiati. L'altra restrizione è che il rendimento non deve superare i 40 ettolitri per ettaro di vigna coltivata. La ragione avanzata per giustificare questa limitazione è che più il rendimento è basso più il contenuto di zucchero è alto. Non è cionondimeno improbabile che, in altri Stati membri, le condizioni climatiche, in particolare le precipitazioni e l'esposizione al sole, possano dare un rendimento superiore per ettaro, pur producendo naturalmente vini con lo stesso contenuto di zucchero, della stessa qualità e con lo stesso contenuto alcolico naturale. A prima vista, questi vini sono quindi obiettivamente gli stessi e dovrebbero ricevere lo stesso trattamento fiscale dei vini dolci naturali francesi. Si ribatte che un rendimento alto significa che il produttore non ha bisogno della stessa protezione sul piano economico. Questo mi sembra un controsenso. E' effettivamente possibile che in taluni paesi la dimensione normale delle superfici coltivate sia minore che in Francia e che il piccolo coltivatore il cui rendimento è superiore produca con meno terreno una qualità paragonabile a quella prodotta dai piccoli produttori di vini francesi. Essi hanno bisogno della stessa protezione economica. Se il legislatore francese ha concesso l'agevolazione fiscale in base alla produzione effettiva, sarebbe legittimo applicare gli stessi limiti ai produttori di altri Stati membri. L'art. 95 non impone agli Stati membri « l'obbligo di estendere lo stesso vantaggio a dei prodotti importati provenienti da imprese la cui produzione eccede il limite di produzione così determinato » (sentenza 26/80, Racc. 1980, pag. 3488) purché in ogni caso non siano poste condizioni che « un'unità di produzione situata in un altro Stato membro non è in grado di soddisfare per motivi attinenti alla sua situazione geografica o alla legislazione vigente in tale Stato per la produzione » in vigore nell'altro Stato membro (cause 26/80 e 153/80, Rumhaus Hansen/Hauptzollamt Flensburg, Racc. 1981, pag. 1165). Il fissare limiti secondo il rendimento per ettaro mi sembra tuttavia una questione diversa e tale da creare una discriminazione nei confronti degli altri Stati membri, dato che essa è appositamente predisposta per proteggere i rendimenti francesi nelle regioni di cui trattasi. Secondo me, tuttavia, il ricorso (o la replica) non solleva direttamente tale questione.

Proporrei, quindi, di dichiarare che, esigendo che il vino importato dagli altri Stati membri sia soggetto a un dispositivo di controllo che offra garanzie equivalenti a quelle richieste per i vini dolci naturali francesi per quanto riguarda la produzione e lo smercio, ed esigendo che la prova del soddisfacimento delle condizioni sia fornita dalle autorità nazionali, per ottenere le agevolazioni fiscali concesse dalla normativa francese ai vini dolci naturali, la Francia è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 95 del trattato CEE.

Ritengo che la Francia e la Commissione abbiano ragione ciascuna su uno dei due punti restanti; la Commissione ha conseguito lo scopo quanto al terzo punto, giacché la Francia ha modificato la propria normativa nelle more del giudizio. A mio parere, la Commissione poteva quindi legittimamente intentare la presente causa e appare fondato l'argomento secondo il quale essa dovrebbe in ogni caso ottenere il rimborso di tutte le spese. Poiché, d'altra parte, essa è rimasta soccombente su un punto rilevante, proporrei che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese.