LA CORTE

1° Prende atto che, con effetto dal 1° gennaio 1962, è stato posto termine all'infrazione degli obblighi imposti alla Repubblica italiana dall'art. 171 del trattato CEE.

2° Statuisce: la convenuta è condannata alle spese.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 13 luglio 1972.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 22 GIUGNO 1972 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

È la terza volta che ci occupiamo della legge italiana n. 1089 del 1° giugno 1939, mirante a tutelare il patrimonio artistico e culturale italiano. L'art. 37 di questa legge stabilisce che l'esportazione di oggetti di interesse artistico-culturale, storico, archeologico od etnografico (anche se il paese destinatario è un paese della Comunità) è soggetta ad un'imposta. Fin dal gennaio 1960, la Commissione aveva avanzato riserve circa la compatibilità tra detto onere fiscale e i principi cui s'ispira il trattato CEE. In virtù dell'art. 16, l'imposta avrebbe dovuto venir abolita entro il termine del primo stadio, cioè entro il 31 dicembre 1961.
Il governo italiano non si conformava alla disposizione del trattato, perciò la Commissione, presi i provvedimenti preliminari, il 7 marzo 1968 promuoveva il procedimento previsto dall'art. 169 del trattato per stigmatizzare l'inosservanza da parte del governo italiano degli obblighi impostigli dal trattato. Il procedimento si concludeva con la sentenza 10

1 — Traduzione dal tedesco.

dicembre 1968 (Raccolta 1968, pag. 561) nella quale si addebitava formalmente alla Repubblica italiana l'inosservanza degli obblighi impostile dall'art. 16 del trattato CEE, giacché dopo il 1° gennaio 1962 le esportazioni dall'Italia di oggetti di interesse artistico-storico, archeologico od etnografico — anche se effettuate verso i paesi membri — continuavano ad essere gravate dalla tassa istituita dall' art. 37 della legge 1° giugno 1939, n. 1089.

A norma dell'art. 171 del trattato CEE la Repubblica italiana era quindi tenuta ad adeguarsi a quanto prescritto nella sentenza della Corte, cioè ad uniformarsi ai principi cui s'ispira il trattato. La Commissione, che in forza dell'art. 155 del trattato «vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso», insisteva nella sua azione. Poiché dopo un certo lasso di tempo non le risultava che fosse stato fatto alcunché per l'abolizione di detta tassa, il 2 giugno 1969 il presidente della Commissione scriveva al rappresentante permanente italiano, rammentandogli l'esecutorietà delle disposizioni della sentenza 10 dicembre 1968. Il rappresentante permanente rispondeva al presidente della Commissione in data 15 luglio 1969, comunicandogli che gli organi amministrativi avevano elaborato un progetto di decreto legge mirante ad abrogare la tassa controversa. L'approvazione da parte del Consiglio dei ministri e l'entrata in vigore della legge erano state sollecitate, ma erano ostacolate dalle crisi politiche. Infatti, il progetto non compì alcun progresso: il Consiglio dei ministri italiano, nel settembre 1970, approvava invece un disegno di legge (mirante tra l'altro ad abolire l'imposta), che trasmetteva poi al Senato il 22 ottobre 1970, senza tuttavia mettere l'accento sull'urgenza di discutere ed approvare il disegno. Insoddisfatta della situazione, la Commissione, con lettera del presidente in data 1° ottobre 1970, indirizzata al presidente del Consiglio dei ministri italiano, rilevava che la tassa all'esportazione continuava a venire riscossa, di conseguenza persisteva la violazione dell'art. 171 del trattato, il che avrebbe costretto la Commissione a promuovere un procedimento a norma dell'art. 179 del trattato qualora il governo italiano non avesse immediatamente proceduto ad abolire l'imposta in questione. Come termine ultimo per abolire la tassa veniva fissato il 1° novembre 1970. Trascorsa questa data, si sarebbe dato corso al procedimento. Il termine scadeva senza alcuna reazione degli organi competenti italiani, perciò la Commissione metteva in atto il proposito annunciato. In una lettera indirizzata al ministro degli esteri italiano il 21 dicembre 1970 si ricordava che la mancata abolizione e la mancata sospensione della tassa costituivano una patente inosservanza della sentenza del 10 dicembre 1968; il governo italiano era quindi invitato a presentare le proprie osservazioni. Con telex del 12 marzo 1971, il rappresentante permanente italiano informava il presidente della Commissione che una Commissione senatoriale aveva già approvato, il 3 marzo 1971, un disegno di legge per l'abolizione della tassa. La Commissione giudicava insufficiente una simile comunicazione interlocutoria, perciò promuoveva il procedimento mirante a constatare la violazione degli obblighi imposti all'Italia dal trattato ed il 12 marzo 1971 l'Italia era invitata a presentare le proprie osservazioni, a norma dell'art. 169 del trattato. Nell'invito rivolto alla Repubblica italiana si riaffermava che, nonostante i ripetuti interventi degli organi comunitari, il governo italiano non aveva ancora dato esecuzione alla sentenza del 10 dicembre 1968. Inoltre si invitava il governo italiano a porre fine alla turbativa nel termine di un mese.

Poiché a questa comunicazione non faceva seguito alcuna reazione, il 29 luglio 1971 veniva adita la Corte di giustizia con il presente ricorso. Come logica conseguenza degli antefatti testé esposti, la Commissione chiede che sia sancita l'inosservanza da parte della Repubblica italiana degli obblighi che le impone l'art. 171 del trattato; si chiede inoltre che venga stigmatizzata la mancata ese-

cuzione della sentenza 7-68 del 10 dicembre 1968.
Prima di esaminare a fondo la domanda, vorrei aggiungere che il Senato della Repubblica italiana ha approvato il summenzionato disegno di legge il 15 novembre 1971 e lo ha trasmesso alla Camera dei deputati per approvazione. Il Parlamento italiano è però stato sciolto il 28 febbraio 1972 e questo scioglimento prematuro ha impedito la conversione in legge del progetto.
Ricorderò infine che l'applicabilità della legge italiana sulla tassa alle esportazioni è contemporaneamente sottoposta al sindacato della magistratura italiana, che deve pronunciarsi sulla domanda di una impresa privata nei confronti del ministero dell'istruzione. Questa causa ha originato la pregiudiziale n. 18/71, sfociata nella sentenza 26 ottobre 1971 (Raccolta 1971, pag. 811), secondo la quale l'art. 16 del trattato CEE dal 1° gennaio 1962 ha efficacia immediata sui rapporti giuridici tra Stati membri e loro amministrati e conferisce ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

1. Ciò premesso, resta il fatto che la legge italiana in questione non è stata tuttora formalmente abolita: in effetti la sentenza del 26 ottobre 1971 in materia di efficacia immediata dell'art. 16 del trattato, contiene affermazioni che vanno poste in relazione con precedenti statuizioni della Corte sulla prevalenza del diritto comunitario, quindi l'abrogazione formale della legge ha importanza piuttosto relativa. In altre parole si potrebbe sostenere che l'implicita abrogazione da parte del trattato delle norme interne incompatibili col diritto comunitario, che paralizzano l'efficacia del diritto interno, ha posto nel nulla ogni interesse ad ottenere la pronuncia richiesta dalla Commissione.

Tuttavia è facile dimostrare come tali considerazioni non siano del tutto pertinenti.

a) Anzitutto è logico risolvere anche *formalmente* il presente problema giuridico. La questione si pone in quanto la mancata abrogazione della legge interna incompatibile col diritto comunitario implica automaticamente che tale legge può venire applicata, il che può arrecare nocumento agli scambi ai sensi della sentenza 7-68.

b) In secondo luogo non è dimostrato che la norma litigiosa venga sistematicamente disapplicata. È sintomatico il fatto che il governo italiano, nel procedimento odierno, ha espressamente sottolineato l'impossibilità di dare istruzioni agli organi amministrativi affinché non applichino la legge. Per contro pare assodato che la legge continua a venire applicata, anche se sporadicamente. Mi consta che la sentenza emanata in esito alla vostra pronuncia pregiudiziale del 26 ottobre 1971 dal tribunale di Torino, che presuppone la disapplicazione della legge italiana, è stata impugnata, il che conferma la scarsa propensione dell'amministrazione italiana ad adeguarsi alla nuova situazione. Questo comportamento si risolve in un appesantimento per gli scambi, pur se non è escluso che l'orientamento del tribunale di Torino venga confermato definitivamente in sede di appello.

c) Si deve infine tener presente che nella sentenza della Corte del 10 dicembre 1968 è stato affermato che la riscossione della tassa litigiosa era divenuta illegittima fin dal 1° gennaio 1962. L'adeguamento della situazione ai principi cui s'ispira il trattato implicava che la situazione venisse chiarita anche retroattivamente, rimborsando eventualmente gli importi pagati dopo il 1° gennaio 1962. Nel corso del procedimento è stato affermato che nemmeno il più recente progetto di decreto legge italiano contempla disposizioni in questo senso. La soluzione del problema è anzi lasciata alla giurisprudenza e non è stato nemmeno tentato di dimostrare che un'eventuale regolarizzazione della situazione avrebbe incontrato difficoltà di ordine costituzionale.
Si può quindi concludere che la pronuncia 18-71 e l'affermazione che l'art. 16 del trattato, dal 1° gennaio 1962, esercita

un'efficacia immediata sui rapporti giuridici tra gli Stati membri ed i loro amministrati non hanno alcuna ripercussione sul procedimento odierno.

2. In secondo luogo si deve ricordare quanto ha affermato la Corte nella sentenza 8-70 (Raccolta 1970, pag. 966), che recita:

> «Gli obblighi imposti dal trattato incombono agli Stati come tali e la responsabilità di uno Stato membro ai sensi dell'art. 169 sussiste, quale che sia l'organo dello Stato la cui azione od inerzia ha dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un'istituzione costituzionalmente indipendente».

In relazione alla causa odierna, non è sufficiente dimostrare che il governo italiano ha preso provvedimenti per regolarizzare la situazione, iniziativa che però è stata paralizzata dalle vicende parlamentari.

Se però vogliamo appurare fino a qual punto il governo italiano abbia fatto il necessario per dare rapida esecuzione alla sentenza che, è stato affermato nella causa 20-59 (Raccolta 1960, pag. 666), rappresenta l'ultima ratio del diritto comunitario e che per di più constata una violazione del diritto comunitario che risale al 1° gennaio 1962, giungiamo a queste conclusioni.

Nel corso di causa è stato dichiarato che, dopo la pronuncia della sentenza 7-68, diversi ministeri, le cui iniziative dovevano venir coordinate, si sono adoperati per regolarizzare la situazione esistente in Italia. Tali iniziative non si limitavano alla semplice abrogazione della tassa all' esportazione, anzi si sottolineava la necessità che il sistema adottato in Italia a tutela del patrimonio artistico nazionale venisse modificato ed adeguato alle prescrizioni della sentenza comunitaria. Nell' ottobre 1970 veniva presentato in Parlamento un progetto di legge, però non si era ritenuto opportuno sottolineare l'urgenza della sua conversione in legge.

A questo proposito mi vengono spontanee alcune considerazioni:

a) Mi pare poco convincente il fatto che un disegno di legge, che non dovrebbe presentare eccessive difficoltà, abbia richiesto un così lungo periodo d'incubazione. A questo proposito ricorderò che la commissione competente del Senato, il 26 luglio 1967 ha approvato un disegno di legge mirante a sopprimere l'imposta litigiosa. La conversione in legge è stata impedita dal prematuro scioglimento delle Camere, avvenuto l'11 marzo 1968. Per contro non è provato che i membri del Parlamento, in carica nella legislatura terminata l'11 marzo 1968, avessero rilevato insufficienze nel disegno di legge, tanto più che la stessa convenuta ha ammesso che il disegno di legge non è nemmeno stato preso in esame dalla Camera dei deputati. Dovrebbe quindi essere opportuno rimettere sul tappeto detto disegno di legge onde accelerare il procedimento di conversione. Non ritengo convincente l'argomento secondo cui il problema non poteva essere rimesso sul tappeto in quanto implicava una radicale modifica del sistema vigente in Italia per la tutela del patrimonio artistico, poiché la legge approvata nel 1939, pur senza prevedere la tassa litigiosa, consentiva già un'efficace tutela (in quanto prescriveva il rilascio di licenze d'esportazione, previ accurati esami, prevedeva la possibilità che tali licence fossero rifiutate ed istituiva un privilegio a favore del governo italiano per l'acquisto di ogni oggetto di valore artistico).

Pure poco convincente è l'obiezione che, a norma dell'art. 81 della Costituzione italiana, si sarebbe dovuto tener conto della diminuzione degli introiti erariali conseguente all'abolizione dell'imposta litigiosa. Lo stesso disegno di legge contiene l'affermazione che la diminuzione degli introiti non avrebbe superato i 20 milioni di lire annui, cifra di scarsa incidenza sul bilancio nazionale.

Il governo italiano quindi prestava il fianco a giustificate critiche per la mancata conversione del disegno di legge, anche in considerazione del fatto che non ha esercitato alcuna sollecitazione nei confronti del Parlamento.

b) La Commissione eccepisce inoltre che il governo italiano avrebbe potuto perseguire un adeguamento più rapido

emanando un decreto legge, come si pensava di fare nel 1969, ricorrendo cioè a norme di efficacia immediata, e che inoltre il Parlamento deve ratificare entro 60 giorni. Il governo ha osservato che i decreti legge sono riservati ai casi di emergenza o ai casi di urgenza ed in precedenza il Parlamento si è sempre dimostrato scettico nei loro confronti, il che giustificava il dubbio che la mancata ratifica potesse comportare il rischio di un ulteriore ritardo nell'adozione del provvedimento di legge. Tuttavia anche queste argomentazioni appaiono poco consistenti. Quanto meno si sarebbe dovuta mettere in evidenza l'urgenza del provvedimento, dal momento che una sentenza stigmatizzava l'irregolarità di una situazione protraentesi ormai da sei anni. Anche se non rientra nelle mie competenze esprimere critiche sull'operato politico e sulle scelte di uno Stato membro nell'esecuzione di una sentenza della Corte, mi è certo lecito definire insufficiente e poco convincente l'atteggiamento assunto dal governo italiano nella presente circostanza.

c) In terzo luogo la Commissione ritiene che il governo italiano avrebbe potuto impartire istruzioni ai propri organi amministrativi, invitandoli a non applicare la legge. L'osservazione mi pare giustificata.

Se invece si esclude che simili istruzioni potessero venir impartite finché la legge era formalmente in vigore ed immutata nel suo tenore, si dimentica che il diritto comunitario gode di una posizione particolare rispetto al diritto interno di orientamento opposto, principio già sancito da tempo dalla giurisprudenza comunitaria (causa 6-64), sentenza 15 luglio 1964, Raccolta 1964, pag. 1127). Nel 1968 si disponeva già di una cospicua giurisprudenza in materia di efficacia immediata del diritto comunitario. Poiché inoltre la disposizione dell'art. 16 non aveva suscitato perplessità fino a quel momento, il governo italiano avrebbe potuto seguire l'iter prospettato dalla Commissione.

Giudico soltanto il comportamento del governo italiano, cioè mi paiono insufficienti le giustificazioni addotte per contrabattere la censura di violazione del trattato.

3. Pur ammettendo che è logico ed ammissibile ricorrere al Parlamento per dare esecuzione alla sentenza 7-68, vale a dire far ricorso ad un procedimento che richiede un tempo notevole, non si puo concedere al governo convenuto alcuna attenuante tratta da tale ammissione.

Il disegno di legge è stato sottoposto al Parlamento nell'ottobre 1970; il 3 marzo 1971 esso veniva approvato dalla competente commissione del Senato ed il 15 novembre 1971 esso veniva approvato dal Senato. Il disegno di legge passava poi all'esame della Camera dei deputati, che però veniva disciolta il 28 febbraio 1972.

Tenuto conto degli avvenimenti, dell'urgenza dei provvedimenti da adottarsi e della semplicità delle norme da approvare, ritengo lecito affermare che le dilazioni e le more parlamentari sono ingiustificate. Comunque, le laconiche giustificazioni avanzate dal governo italiano non sono affatto convincenti.

Quanto al seguito dell'iter parlamentare, la nuova Assemblea, alla fine del 1971, doveva occuparsi dell'elezione del presidente della Repubblica e dopo le dimissioni del governo era urgente provvedere a comporne uno nuovo, il che mi consente di richiamarmi ai principi sanciti dalla sentenza 8-70 (Raccolta 1970, pag. 967) su un problema analogo: la Corte ha affermato che: «Uno Stato membro non può invocare per giustificarsi degli impedimenti i quali non solo sono insorti in un'epoca di parecchio posteriore a quella in cui sono nati gli obblighi che gli viene fatto carico di aver trasgredito, ma sono persino insorti dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato».

Se il principio era inderogabile ed andava applicato nel caso specifico, non si vede come anche nella fattispecie odierna il governo convenuto potesse arbitrariamente procrastinare l'esecuzione della sentenza 7-68, invocando cause di «forza maggiore» rappresentate dalle circostanze del caso.

Gli argomenti svolti dal governo italiano si rivelano quindi insufficienti a controbattere le censure mosse dalla Commissione nei suoi confronti.

4. Resta da vedere se sia il caso di condannare il governo italiano dopo aver constatato l'intenzione dei suoi organi legislativi ed esecutivi di modificare il regime vigente per le esportazioni, tenuto conto che i membri del Parlamento recentemente eletti hanno dato ad intendere di non essere insensibili al problema.
È difficile dare una risposta negativa. Si deve semplicemente tener presente che il procedimento per la constatazione di una violazione del trattato a norma dell' art. 169, costituisce indubbiamente un debole mezzo onde perseguire un adeguamento della disciplina legislativa. Sotto questo aspetto è quindi oltremodo opportuno sottolineare la necessità di dare esecuzione rapida alle sentenze emanate in questo tipo di procedimento facendo ricorso a tutti i mezzi giuridici contemplati dall'ordinamento nazionale, onde evitare il rischio che venga meno l'autorità dell'ordinamento giuridico comunitario e, di riflesso, della Comunità stessa.

5. Concludendo, vorrei proporre di accogliere la domanda della Commissione e di dichiarare che la Repubblica italiana non si è conformata all'art. 171 del trattato, giacché non è stato dimostrato che il governo italiano ha fatto il necessario per dare esecuzione alla sentenza 7-68. Essendo quindi la Repubblica italiana rimasta soccombente, vanno poste a suo carico le spese processuali.