CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 25 GENNAIO 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Si tratta qui di un ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE presentato dalla Commissione al fine di far dichiarare che la Repubblica italiana ha trasgredito gli obblighi impostile dall'art. 95 del Trattato il quale stabilisce che uno Stato membro non «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» e che esso non «applica ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni».

In Italia l'imposta sul valore aggiunto (IVA) è applicata secondo aliquote diverse: un'aliquota ordinaria, un'aliquota ridotta e due aliquote maggiorate le quali, all'inizio della causa, erano del 18 % e del 35 %, ma che il 1° ottobre 1982 sono state aumentate al 20 % e, rispettivamente, 38 % (decreto-legge 1° ottobre 1982, n. 697, GU Repubblica Italiana n. 273, pag. 7166).

Il decreto-legge 4 marzo 1977 (n. 58, GU Repubblica Italiana 14 marzo 1977, n. 70) successivamente convertito in legge 9 maggio 1977, n. 183 (GU Repubblica Italiana 13 maggio 1977, n. 129) dispone che il gin e tutte le acqueviti siano tassati con aliquota maggiorata. Il gin e le acqueviti con denominazione d'origine o di provenienza regolamentate e tutelate con norme specifiche nel territorio di produzione sono tassati con quella che è ora l'aliquota del 38 %; tutte le altre acqueviti sono tassate con quella che è ora l'aliquota del 20 %. È tale distinzione che ha provocato il presente ricorso da parte della Commissione.

Non si discute che tutte le acqueviti prodotte in Italia, ad eccezione del gin, sono tassate al 20 %, poiché non vi è in Italia per le acqueviti un sistema di denominazione di origine o di provenienza regolamentate e tutelate con norme specifiche. Il gin è la sola acquavite prodotta in Italia tassata al 38 %, aliquota applicata anche al gin importato. La Commissione ed il Governo italiano sembrano d'accordo sul fatto che vengono prodotti e consumati in Italia circa 4 000 hl di gin (alcool puro) all'anno, sebbene non si disponga di dati precisi. Sotto ogni aspetto, ciò rappresenta una parte veramente minima della produzione italiana complessiva di acqueviti, compreso il gin. La cifra media fornita per gli anni 1975-1981 è di 1,22 % e, supponendo che non venga esportato gin, apparirebbe chiaro che si tratta di meno dell'1,5 % del consumo annuo italiano di acqueviti italiane, compreso il gin.

D'altro lato, la maggior parte delle acqueviti importata (compreso il gin) sono tassate al 38 % sebbene rum e vodka siano tassati, e molte altre acqueviti potrebbero essere tassate, al 20 %. Secondo il Governo italiano queste ammontano a

1 — Traduzione dall'inglese.

circa 2-3 000 hl della quantità complessiva di acqueviti (compreso il gin) importate ogni anno dagli altri Stati membri. In base alle statistiche prodotte dal Governo italiano, il livello annuale più basso raggiunto dalle importazioni nel periodo 1975-1981 era nel 1975 di hl 194 099 dei quali le aqueviti importate tassate con aliquota del 18 % non superavano l'1,55 % del totale delle aqueviti importate (compreso il gin). In altri anni, nei quali le importazioni complessive erano maggiori, la percentuale tassata al 18 % era ancora più bassa.

Alla luce di questo stato di cose (in cui solo una minima parte (1,5 % o meno) di aqueviti prodotte in Italia, compreso il gin, è colpita solo dall'aliquota del 20 % e tutte le acqueviti importate, eccettuata una minima parte (1,5 % o meno) è colpita dall'aliquota del 38 %) la Commissione sostiene che la normativa italiana è ad un tempo discriminatoria e protezionistica. Poiché tutto il gin, qualunque sia lo Stato membro nel quale è prodotto, è tassato al 38 %, l'azione dinanzi alla Corte riguarda, se non erro, solo le altre acqueviti.

I dati forniti dalle parti dimostrano che, mentre il prezzo del cognac francese di buona qualità importato è superiore a quello della grappa prodotta in Italia, il prezzo al minuto del whisky (dedotta l'IVA e i tributi statali per circa LIT 500) è in alcuni casi inferiore, in altri casi non molto diverso dal prezzo al minuto di talune grappe prodotte in Italia (dedotta l'IVA, non essendo queste soggette a tributi statali). La differenza di prezzo effettiva deriva dal fatto che ad uno è aggiunto il 38 % e all'altro il 20 %.

A prima vista, questa tassazione sostanzialmente maggiore delle acqueviti importate sembrerebbe essere «intesa a proteggere indirettamente altre produzioni», in particolare le acqueviti nazionali, ai sensi del 2° comma dell'art. 95. Indipendentemente dal fatto che vengano consumate prima, durante, dopo i pasti o al di fuori degli stessi, esse sono in senso ampio in concorrenza l'una con l'altra.

Al fine di decidere se una normativa sia «intesa a proteggere indirettamente», la Corte ha già chiarito che non vanno ricercati dati statistici dettagliati (causa 170/78, *Commissione/Regno Unito,* Racc. 1980, pag. 417). L'effetto protezionistico può essere così evidente da essere ammesso senza prova particolareggiata. A prima vista, fatti salvi gli argomenti del Governo italiano, ciò sembra avvenire nel nostro caso.

A meno che tale punto di vista iniziale sia dimostrato sbagliato, e benché sembri pacifico che talune acqueviti importate sono «similari» a taluni prodotti nazionali (purché sia rispettata la distinzione fra acqueviti a base di cereale ed acqueviti a base di vino), non è dunque necessario accertare se vi sia trasgressione del 1° comma dell'art. 95 (v., per esempio, le cause 168/78, *Commissione/Francia,* 169/78, *Commissione/Italia,* e 171/78, *Commissione/Danimarca,* Racc. 1980, pag. 347 e rispettivamente 385 e 447).

Contro tale valutazione a prima vista, il Governo italiano ha tuttavia svolto un certo numero d'argomenti.

Anzitutto esso sostiene che quello che conta è se il sistema di fatto limiti le importazioni e che qui il sistema non ha di fatto limitato le importazioni poiché ha continuato ad esservi un aumento delle importazioni di whisky anche se il consumo complessivo di acqueviti è diminuito o è rimasto stazionario e anche se il consumo nazionale di acqueviti prodotte in Italia è diminuito e le esportazioni sono aumentate. Questo argomento, a prescindere dal fatto che esso non considera le conseguenze del sistema sulle altre acqueviti importate, è già stato più volte respinto dalla Corte per ragioni di principio. Anzitutto si trasgredisce l'art. 95 se la natura o le caratteristiche di un dispositivo fiscale sono idonee a provocare l'effetto protezionistico *(Commissione/Regno Unito,* punto 10 della motivazione). In secondo luogo, il fatto che la quota di mercato del whisky sia aumentata nonostante lo svantaggioso trattamento fiscale non prova l'assenza di effetti protezionistici (v., per esempio, *Commissione/Francia,* punto 41 della motivazione).

Comunque, in questo caso i dati forniti dal Regno Unito (che non sono stati di fatto contestati) sembrano dimostrare che dal periodo 1968-1974 la percentuale di aumento è scesa e negli anni 1979 e 1980, anche se il valore delle importazioni è aumentato marginalmente, la quantità importata è diminuita. In un periodo di aumento dei prezzi la quantità importata può verosimilmente dare un'indicazione più significativa che il valore delle importazioni. Di conseguenza, non ritengo che l'argomento sia fondato né in diritto né in fatto.

È stato pure sostenuto che taluni prodotti nazionali (cioè il gin) sono tassati con l'aliquota del 38 %, cosicché tale tassazione non è discriminatoria o protezionistica. Ciò non mi sembra cambiare la situazione poiché i quantitativi di cui trattasi sono persino inferiori a quelli considerati «minimi» o «insignificanti» dalla Corte in *Commissione/Italia* e nella causa 26/80, *Schneider Import/HZA Mainz,* Racc. 1980, pag. 3469. Inoltre in *Commissione/Danimarca* la Corte stabiliva che il sistema di tassazione di cui si trattava era protezionistico, anche se circa il 16,33 % della produzione nazionale consumata in Danimarca non godeva di trattamento più favorevole. In quel caso il sistema fiscale favoriva in larga misura un «tipico prodotto nazionale» (aquavit) e danneggiava solo il 2,49 % delle importazioni; nella presente fattispecie i caratteri protezionistici del sistema sono, se mai, più evidenti.

Un'eccezione più sostanziale sollevata dal Governo italiano è basata sulle pronunzie nelle quali la Corte ha affermato che gli Stati membri sono liberi d'adottare sistemi tributari differenziati per taluni prodotti, purché essi non siano discriminatori o protezionistici. Secondo il Governo italiano, il principio seguito dalla Corte è enunciato al punto 21 della motivazione della sentenza 142 e 143/80, *Amministrazione delle Finanze/Essevi e Salengo,* Racc. 1981, pag. 1413: «... il diritto comunitario non limita, nello stadio attuale della sua evoluzione, la libertà di ciascuno Stato membro di istituire sistemi impositivi differenziati per taluni prodotti, in funzione di criteri obiettivi, quali la natura delle materie

prime impiegate o i procedimenti di fabbricazione seguiti. Siffatte differenziazioni 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» (v. inoltre causa 127/75, *Bobie Getränkevertrieb/HZA Aachen Nord,* Racc. 1976, pag. 1079, punto 9 della motivazione; causa 148/77, *Hansen/HZA Flensburg,* Racc. 1978, pag. 1787, punti 16 e 17; causa 21/79, *Commissione/Italia,* Racc. 1980, pag. 1, punti 14 e 15; causa 68/79, *Just/Ministero danese delle imposte ed accise,* Racc. 1980, pag. 501, punto 12; la summenzionata causa *Schneider,* punto 9; causa 140/79, *Chemial Farmaceutici Spa/DAF Spa,* Racc. 1981, pag. 1, punto 14; e causa 46/80, *Spa Vinal/Spa Orbat,* Racc. 1981, pag. 77, punto 13).

Tema di dette cause è che l'art. 95 «garantisce l'assoluta neutralità dei tributi interni riguardo alla concorrenza fra merci nazionali e merci importate» (causa 216/81, *COGIS/Amministrazione delle finanze,* 15 luglio 1982, Racc. 1982, pag. 2701, punto 6 della motivazione), ma non vieta per il resto regime fiscali differenziati. Tali regimi possono essere basati su una legittima politica industriale o economica purché vengano applicati uniformemente ai prodotti importati e a quelli nazionali.

Nella presente causa ci si basa su due aspetti di politica fiscale assertivamente indiscussi, compresi nell'ambito di discrezionalità delle autorità tributarie e non in conflitto coi principi del diritto comunitario. Anzitutto, si sostiene che lo scopo è di tassare il consumo secondo le esigenze che sono soddisfatte. Il sistema IVA distingue quindi fra beni essenziali e beni voluttuari. I secondi sono a loro volta divisi in a) beni che sono voluttuari e b) beni che, oltre ad essere voluttuari, sono anche di lusso o di prestigio. L'opinione pubblica o il gusto, si asserisce, danno importanza alla denominazione d'origine o di provenienza e questo è il criterio di distinzione fra le acqueviti di lusso e le altre.

In secondo luogo, si sostiene che lo scopo è di colpire con un'aliquota maggiore le persone con maggiore capacità contributiva, i membri più ricchi della società. Di conseguenza, sono tassati con l'aliquota maggiorata del 38 % i prodotti che vengono acquistati come prodotti di lusso dai membri più danarosi della comunità.

Non vi è alcunché nel Trattato o nella normativa secondaria che vieti in sé stessa la tassazione delle persone in ragione della loro «capacità contributiva» e la Commissione non si è espressamente opposta all'uso di aliquote IVA variabili per raggiungere tale scopo. Analogamente, la tassazione del consumo a seconda che sia essenziale, voluttuario o di lusso non viola di per sé l'art. 95. Ma anche se entrambi detti scopi rientrano nell'ambito discrezionale dell'autorità tributaria nazionale, è chiaro che le norme adottate per conseguirli non devono es-

sere in contrasto con l'art. 95. Esse non sono di per sé una risposta all'addebito che vi è stata discriminazione o protezione contraria a detto articolo.

Comunque, nella presente causa l'argomento che, secondo l'opinione pubblica, le acqueviti che hanno un certificato d'origine o di provenienza con metodi di produzione regolamentati hanno più valore, sono le più elaborate e sono le più adatte al consumo da parte di privilegiati, che devono essere maggiormente tassati, non mi sembra fondato. Si sostiene che, secondo un'indagine indipendente, attualmente comprano cognac importato e whisky i più richi anzichè i più poveri. Se il prezzo, a causa delle imposte, è maggiore di quello degli alcolici nazionali, ciò non è sorprendente e non dimostra affatto che i prodotti stessi siano di migliore qualita o che siano fatti per soddisfare un gusto più raffinato o più cosmopolita. Ciò dimostra solo che chi desidera spendere meno comprerà prodotti nazionali meno tassati. Se il prezzo di partenza è pressoché lo stesso e se l'onere fiscale fosse lo stesso, il prezzo al minuto sarebbe lo stesso. In tal caso vi sarebbe la possibilità di un'effettiva concorrenza e le abitudini dei consumatori potrebbero cambiare. Se il prezzo di partenza del whisky è inferiore a quello di talune grappe e l'onere fiscale è lo stesso, non vi è motivo di ritenere che solo i ricchi compreranno il prodotto a buon mercato, i più poveri quello più costoso, una volta che i prodotti siano divenuti usuali. Se si impone un maggior onere fiscale su un prodotto già più tassato, vi può essere una perpetuazione delle abitudini dei consumatori, ma ciò può perfettamente costituire una discriminazione a danno delle importazioni od una protezione della produzione nazionale.

A parte ciò, il certificato d'origine non significa necessariamente qualità superiore; esso può limitarsi a tutelare l'industria locale o un nome regionale. Il sistema in esame trascura inoltre la differenza di qualità fra le varie marche di cognac e whisky importate e le tassa tutte nella stessa misura; esso tratta tutto il gin come genere di lusso o di prestigio senza dare alcuna effettiva spiegazione del perchè questo sia superiore alla buona grappa italiana; esso tratta la vodka, chiaramente considerata in molti paesi un alcolico di prestigio, come un genere né di prestigio né di lusso, senza addurre, secondo me, alcuna valida giustificazione. Si sostiene che non vi sono in Italia acqueviti di qualità superiore, tesi sulla quale, forse fortunatamente, la Corte non deve pronunziarsi, ma che sembra eccessivamente autodenigratoria.

Di conseguenza, mi sembra che se l'intento effettivo è quello di colpire i più abbienti, ci si deve rifare al prezzo del prodotto al netto dalle imposte. Se una buona grappa ed un buon whisky hanno lo stesso prezzo al netto, il solo modo per colpire gli abbienti consiste nel tassare entrambi nella stessa misura. Attualmente l'onere maggiore grava sulle persone aventi un'elevata capacità contributiva che comprano alcolici importati, ma non su quelle che comprano acqueviti prodotte in Italia.

A parte ciò, l'intento effettivo, se è quello di colpire le merci di qualità supe-

riore, non viene perseguito in modo coerente né senza discriminazione o protezione; se quello che si vuole è colpire le merci munite di certificato d'origine, vi è discriminazione o protezione perchè in Italia un siffatto certificato d'origine o di provenienza non è richiesto né esiste, cosicché i prodotti nazionali non possono mai rientrare nella categoria più alta. Mi sembra impossibile ammettere l'assunto che nessuna acquavite italiana può meritare un sistema di certificati o di disciplina del genere.

Di conseguenza, non sono convinto che le circostanze addotte dal Governo italiano per giustificare il proprio potere discrezionale siano provate, nemmeno se fosse giusto considerare la situazione in un solo Stato membro. Ho dei dubbi che sia questo il modo corretto d'impostare la questione giacché, se l'entità dei tributi andasse stabilita in base ai gusti, alle opinioni o ai pregiudizi nazionali, sarebbe facile giustificare il protezionismo. Mi sembra che la questione se una bevanda sia di lusso o di prestigio va risolta su base comunitaria anziché su base nazionale.

Per concludere mi pare che, anche ammettendo che l'attuare una tassazione variabile a seconda della lussuosità del prodotto ed il colpire gli abbienti siano scopi leciti, questi devono essere perseguiti con mezzi non discriminatori per le importazioni dagli Stati membri rispetto ai prodotti nazionali e senza riscuotere sulle importazioni dagli Stati membri tributi tali da proteggere indirettamente gli altri prodotti.

Secondo me il sistema attuale protegge molto chiaramente i prodotti nazionali mediante gli oneri imposti sulle merci importate dagli altri Stati membri. Mi sembra che sia stato dimostrato che l'effettivo fondamento di questa tassazione differenziata è il luogo d'origine; i prodotti italiani sono favoriti a danno dei prodotti importati. Non è provato che la differenziazione sia basata su criteri obiettivi accettabili.

Stando così le cose, il decreto-legge 4 marzo 1977, n. 58, convertito nella legge 9 maggio 1977, n. 183, non è applicato indifferentemente alle acqueviti nazionali e a quelle importate e pertanto trasgredisce l'art. 95 del Trattato.

Per questi motivi ritengo che la declaratoria chiesta dalla Commissione vada concessa e che la Repubblica italiana debba essere condannata al pagamento delle spese.