CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 3 luglio 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La Commissione vi ha proposto, per motivi in buona parte analoghi, due ricorsi per inadempimento rispettivamente diretti contro la Danimarca e contro l'Irlanda a proposito dei provvedimenti adottati da ciascuno dei due Stati membri relativamente alle importazioni sul loro territorio, da parte di viaggiatori, di birra acquistata in un altro Stato membro. Più esattamente, nell'ambito dell'applicazione della direttiva del Consiglio 28 maggio 1969, 69/169/CEE [1], l'Irlanda riduceva, con un provvedimento amministrativo, la franchigia per la birra importata dai viaggiatori attraverso la frontiera terrestre ad un massimo di 12 litri a persona, tassando nel contempo le importazioni superiori a tale quantità, mentre la Danimarca decideva, con decreto 9 giugno 1986 del ministero delle Finanze, che i viaggiatori avrebbero potuto importare in franchigia soltanto 10 litri di birra a persona essendo invece assoggettati all'imposta i quantitativi superiori a tale limite. La Commissione formulava, nei confronti di tali misure dal contenuto molto simile, la censura generale di violazione delle disposizioni della direttiva 69/169, nel senso che detta normativa pone il principio di una franchigia applicabile alle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori provenienti da Stati membri entro un limite fissato, all'epoca delle iniziative irlandese e danese, in misura pari al valore globale di 350 ECU e che la birra non figura tra le merci a favore delle quali sono previsti limiti quantitativi in deroga a tale limite globale. Essa vi chiede quindi di dichiarare che l'Irlanda e la Danimarca con tale violazione sono venute meno agli obblighi che loro incombono in forza del Trattato.

2. Secondo l'art. 2, n. 1, della direttiva 69/169 una franchigia dalle imposte e dalle altre imposizioni indirette riscosse all'importazione si applica alle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori provenienti da altri Stati membri della Comunità, purché esse siano acquistate alle condizioni impositive generali del mercato interno di uno degli Stati membri ed a condizione che si tratti di importazioni prive di ogni carattere commerciale e che il valore di dette merci non superi, per ciascun viaggiatore, un importo determinato. Tale importo, attualmente fissato a 390 ECU [2], ammontava, come già detto, a 350 ECU [3] al momento in cui sono intervenuti i provvedimenti controversi. A quest'ultimo valore, pertanto, mi atterrò nel prosieguo delle conclusioni.

3. Nel sistema della direttiva 69/169, due tipi di deroga al principio di una franchigia entro il limite globale di 350 ECU presentano un qualche interesse per le presenti cause.

* Lingua originale: il francese.

1 — Direttiva relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (GU L 133, pag. 6).

2 — Dall'art. 1 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 88/664/CEE, recante una modifica della direttiva 69/169/CEE (GU L 382, pag. 41).

3 — In forza dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 8 luglio 1985, 85/348/CEE, che modifica la direttiva 69/169/CEE (GU L 183, pag. 24).

4. Il primo tipo costituisce l'oggetto dell'art. 4 della direttiva. Quest'ultimo, per prodotti specifici espressamente designati, pone limiti quantitativi relativi ai prodotti del tabacco, a certe bevande alcoliche, ai profumi, al caffè ed al tè. Più in particolare, in ordine alle bevande alcoliche, tali limiti si riferiscono, a partire dalla direttiva del Consiglio 12 giugno 1972, 72/230/CEE[4], alle bevande distillate ed alle bevande alcoliche, agli aperitivi a base di vino o di alcol, ai vini spumanti ed ai vini liquorosi nonché ai vini tranquilli. L'art. 1, n. 2, della direttiva 85/348[5] ha integrato tale lista prevedendo limiti quantitativi per il tafia, il saké o le bevande analoghe. Discende dai limiti specifici così stabiliti che, nell'ambito del traffico viaggiatori tra Stati membri, può aversi importazione in franchigia delle bevande suindicate soltanto entro un limite di 1,5 litri o di 3 litri a seconda dei casi, mentre quello di 5 litri è tuttavia applicabile ai vini tranquilli.

5. Il secondo tipo di deroghe risulta dal fatto che, anche entro il limite globale di 350 ECU, occorre che le importazioni siano, come indica il citato art. 2, n. 1, della direttiva 69/169, « prive di ogni carattere commerciale », mentre l'art. 3, n. 2, del medesimo testo precisa che sono « considerate prive di carattere commerciale le importazioni che:

a) presentano carattere occasionale, e

b) riguardano esclusivamente merci riservate all'uso personale o familiare dei viaggiatori o destinate ad essere offerte in dono, purché esse, per la loro natura o quantità, non facciano sorgere il dubbio che l'importazione avvenga per motivi commerciali ».

6. Sul piano delle deroghe previste dall'art. 4 della direttiva 69/169, cioè dei limiti quantitativi specifici, è dato constatare che la birra non è menzionata tra le bevande alcoliche interessate. Essa non è dunque oggetto, in tale direttiva, di un limite quantitativo. È incontestabile, a tale proposito, che i controversi provvedimenti irlandese e danese producono l'effetto di ampliare, in qualche modo, l'ambito della direttiva nella misura in cui fissano un limite quantitativo per la birra.

7. Se le si analizza sotto tale profilo, quelle misure appaiono difficilmente compatibili con il diritto comunitario. Secondo la giurisprudenza della Corte, ricordata da ultimo dalla sentenza che essa ha pronunciato il 12 giugno 1990[6] nel ricorso per inadempimento della Commissione contro l'Irlanda circa la limitazione del beneficio della franchigia per i viaggiatori che abbiano soggiornato almeno quarantott'ore fuori dell'Irlanda, gli Stati membri conservano, nel campo delle franchigie previste dalla direttiva 69/169, « solo la competenza limitata che viene loro attribuita dalle stesse disposizioni delle direttiva »[7]. Orbene, né la direttiva 69/169 né le direttive recanti modifica a quest'ultima hanno previsto alcun limite quantitativo relativo alla birra e non si vede bene da dove gli Stati membri trarrebbero la prerogativa di fissare un tale limite. La lista dei limiti quantitativi che figura all'art. 4 della direttiva 69/169 non può ritenersi meramente indicativa per gli Stati membri, che in questo caso avrebbero la facoltà di inte-

4 — Direttiva relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti il regime delle imposte sulla cifra d'affari e delle altre imposizioni indirette interne applicabili al traffico internazionale di viaggiatori (GU L 139, pag. 28), art. 2.

5 — V. nota 3.

6 — Causa C-158/88, Racc. pag. I-2367.

7 — Causa C-158/88, citata, punto 7 della motivazione.

grarla. Siffatto modo di vedere esporrebbe, in realtà, la direttiva in questione a uno smantellamento puro e semplice. Il regime delle direttive in generale e quello della direttiva 69/169 in particolare escludono ogni potere di modifica unilaterale da parte degli Stati membri, anche solo attraverso un ragionamento per analogia come quello sul quale si sono basate la Danimarca e l'Irlanda a proposito di una pretesa equivalenza in volume alcolimetrico tra 10 o 12 litri di birra e le bevande alcoliche oggetto dei citati limiti quantitativi di cui all'art. 4. Ammettere il diritto, per gli Stati membri, di applicare un limite a prodotti diversi da quelli ai quali si riferisce espressamente la direttiva, col pretesto di un'analogia a questo o quel titolo, equivarrebbe infatti a svuotare di significato la nozione stessa di limite quantitativo specifico.

8. La determinazione di un limite quantitativo per un prodotto non contemplato dall'art. 4 della direttiva 69/169 può scaturire esclusivamente da una modifica formale di quest'ultima. Così la citata direttiva 85/348 ha stabilito dei limiti per quanto riguarda il tafia, il saké e altre simili bevande, prodotti non interessati in precedenza da un limite quantitativo. Peraltro, è possibile apportare delle deroghe temporanee alla direttiva in favore di uno Stato membro sotto forma di limiti quantitativi concernenti uno o più prodotti. Così la Danimarca era stata autorizzata dall'art. 1 della direttiva 19 dicembre 1977, 77/800/CEE [8], ad applicare le franchigie sino al 31 dicembre 1980, qualora il soggiorno fuori dalla Danimarca fosse inferiore a settantadue ore, e dal 1° gennaio 1981 al 31 dicembre 1982, qualora fosse inferiore a quarantott'ore, soltanto entro un limite di 2 litri per quanto riguarda la birra.

8 — Direttiva relativa alla deroga accordata al Regno di Danimarca concernente il regime delle imposte sulla cifra d'affari e delle altre imposizioni indirette interne applicabili al traffico internazionale di viaggiatori (GU L 336, pag. 21).

L'art. 1 della direttiva del Consiglio 30 dicembre 1982, 83/2/CEE [9], prolungava sino al 31 dicembre 1983 il limite di 2 litri di birra per viaggio inferiore a quarantott'ore, facendolo passare a 4 litri sino al 31 dicembre 1984 e a 6 litri sino al 31 dicembre 1985, non essendo più previsto per la birra alcun limite dopo quest'ultima data [10].

9. Certo, la Danimarca poté, per un certo tempo, beneficiare di un limite quantitativo per la birra senza che una direttiva l'avesse stabilito. Ma questa deroga non risultava da un provvedimento unilaterale della Danimarca, bensì da una disposizione formale dell'Atto di adesione. In effetti, l'art. 133 e l'allegato VII dell'Atto di adesione accordavano al nuovo Stato membro la facoltà di escludere dalla franchigia sino al 31 dicembre 1985 la birra, nella misura in cui il quantitativo superasse i 2 litri.

10. È dunque incontrovertibile che, in linea di principio, nessuno Stato membro può emanare disposizioni aventi lo scopo di fissare limiti quantitativi diversi da quelli previsti dall'art. 4 della direttiva 69/169 o da una direttiva che vi deroghi.

11. Tuttavia, la Danimarca e l'Irlanda hanno addotto, per giustificare le misure adottate, altri argomenti che esaminerò qui di seguito.

12. I due Stati convenuti hanno sostenuto, in sostanza, di avere dovuto far fronte a talune pratiche consistenti nell'importazione, da parte di singole persone, in franchigia, di

9 — Direttiva relativa alla deroga accordata alla Danimarca concernente il regime delle imposte sulla cifra d'affari e delle altre imposizioni applicabili al traffico internazionale di viaggiatori (GU 1983, L 12, pag. 48).

10 — Si noterà che la direttiva 83/2 è stata abrogata il *31 dicembre 1984* dall'art. 3, n. 2, della direttiva del Consiglio 30 aprile 1984, 84/231/CEE, che modifica le direttive 69/169/CEE e 83/2/CEE (GU L 117, pag. 42).

quantitativi di birra per il valore di 350 ECU, cioè, in Danimarca, 500 litri, pari a 1 500 bottiglie suddivise in 50 casse, mentre l'Irlanda precisava, da parte sua, che nel 1984 avevano avuto luogo importazioni sino a 120 litri di birra a persona. Dei provvedimenti erano dunque apparsi tanto più necessari, in quanto, in certi casi, era stato possibile accertare la rivendita della birra importata. La Danimarca e l'Irlanda ritennero pertanto che la fissazione di un limite quantitativo di 10 e 12 litri di birra costituisse un mezzo lecito onde assicurare il rispetto dell'art. 2, n. 1, della direttiva 69/169, in quanto prevede che le franchigie si applichino a condizione che le importazioni siano prive di ogni carattere commerciale, e dell'art. 3, n. 2, il quale precisa ciò che bisogna considerare come privo di ogni carattere commerciale. In un certo senso, i provvedimenti nazionali di cui è causa avrebbero essenzialmente costituito non un'infrazione, illecita in quanto tale, della lista di specifiche deroghe di cui all'art. 4 della direttiva 69/169, ma un'applicazione della deroga generale contemplata dall'art. 2, n. 1, mediante la fissazione di un quantitativo limite oltre il quale l'importazione sarebbe considerata a carattere commerciale.

13. La quantità scelta dall'Irlanda, vale a dire 12 litri, rappresenterebbe il massimo che un viaggiatore può trasportare in buone condizioni, cioè uno scatolone di 24 lattine di 500 ml di birra, del peso complessivo di 12,6 kg. Per la Danimarca, il limite scelto di 10 litri, corrispondente a una cassa di birra contenente 30 bottiglie da 33 cl, costituirebbe di regola il quantitativo più importante che una famiglia danese compra in una sola volta. Inoltre, i due Stati convenuti si sono riferiti a un confronto fra gradazione alcolica delle bevande espressamente soggette a limiti quantitativi in virtù della direttiva e quella della birra al fine di determinare la quantità di quest'ultima bevanda oltre la quale l'importazione cesserebbe di essere priva di ogni carattere commerciale. I calcoli effettuati dai governi della Danimarca e dell'Irlanda riguardo a tali « equivalenze alcoliche » li porterebbe a quantitativi di birra varianti da 10 litri a 13 litri, il che renderebbe plausibili i quantitativi massimi da loro adottati nei provvedimenti controversi. La Danimarca ha precisato che la sentenza pronunciata il 12 luglio 1983 dalla Corte nella causa Commissione/Regno Unito [11], relativa al regime fiscale britannico del vino, tenuto conto del metodo di confronto tra il vino e la birra da essa applicato, poteva servire di base al ragionamento fondato sull'equivalenza alcolica nell'ambito delle franchigie.

14. Infine, l'Irlanda e Danimarca hanno sottolineato che i provvedimenti limitativi del quantitativo di birra che poteva essere importato in franchigia avevano costituito una risposta appropriata a situazioni configuranti in realtà abusi del diritto di importare in franchigia sancito dalla direttiva. Il rifiuto della franchigia opposto, tramite i limiti quantitativi, a pratiche che, da un punto di vista formale conformi alla direttiva 69/169, abuserebbero in realtà del diritto da essa definito non potrebbe interpretarsi come violazione di tale direttiva.

15. I diversi argomenti avanzati dai due Stati convenuti mi inducono a osservare che essi hanno dato una risposta giuridicamente inadeguata a preoccupazioni tutto sommato legittime. È infatti concepibile che uno Stato membro s'interroghi sulla questione se importazioni « singole » riguardanti, per esempio, 50 casse di birra, pari a 500 litri, ri-

11 — Causa 170/78, Racc. pag. 2265.

spondono all'esigenza, posta dalla direttiva 69/169, che l'importazione sia priva di ogni carattere commerciale, specialmente qualora si sia accertato in pratica che tali operazioni possono essere seguite da rivendite. Mi pare tuttavia escluso che esso, senza violare il diritto comunitario, possa rispondere a quest'interrogativo fissando in forma unilaterale e in via normativa un limite quantitativo.

16. Come dimostrato dalla vostra sentenza 14 febbraio 1984, Rewe II [12], l'osservanza della direttiva 69/169 implica che le autorità degli Stati membri non accordino il beneficio della franchigia ad operazioni che non rispondono alle condizioni alle quali quest'ultimo è subordinato. Mi sembra quindi che tali autorità non soltanto *possono*, ma *debbono* vegliare a che non fruiscano della franchigia importazioni di birra che non siano prive di ogni carattere commerciale. Tuttavia non spetta loro assolvere questo compito determinando, con una disposizione di diritto interno, una quantità limite oltre la quale ogni importazione è indistintamente considerata non priva di ogni carattere commerciale. Siffatto modo di procedere significa, in realtà, esimersi dal controllo richiesto dall'art. 2, n. 1, della direttiva piuttosto che esercitarlo effettivamente.

17. Escludere a priori, con la formulazione normativa di un limite quantitativo, la franchigia per ogni importazione che lo superi, con ciò liberandosi dall'obbligo di verificare se non sia priva di ogni carattere commerciale, non significa, a mio parere, rispettare la direttiva. Ritengo che, salvo talune eccezioni espressamente previste nella direttiva 69/169, come, per esempio, i limiti quantitativi specifici o quelli legati al valore unitario di certe merci, tutte le importazioni di un viaggiatore comprese nel limite globale di 350 ECU, posto che siano prive di ogni carattere commerciale, siano tali da poter beneficiare della franchigia. L'applicazione corretta della direttiva presuppone dunque che sia sempre possibile prendere in considerazione il carattere non commerciale di un'importazione avente ad oggetto merci il cui valore globale non superi i 350 ECU e non rifiutare, di conseguenza, il beneficio della franchigia. Ora, ciò avviene qualora la fissazione da parte di uno Stato membro di un limite quantitativo di 10 o 12 litri di birra escluda indistintamente dalla franchigia ogni importazione di quantitativi superiori, indipendentemente dal suo carattere reale. Questa fissazione « ope legis » comporta infatti la presunzione assoluta che l'importazione non è priva di ogni carattere commerciale.

18. Il rispetto della direttiva 69/169, interpretata, per rispondere ad un'osservazione della Danimarca, tanto secondo la versione tedesca che secondo le versioni francese ed inglese, implica dunque, da parte delle autorità nazionali, un controllo sul posto, di carattere pratico, il quale permetta all'occorrenza di prendere in considerazione il carattere non commerciale di un'importazione avente ad oggetto un numero apparentemente elevato di litri di birra. Orbene, ciò avviene necessariamente attraverso un controllo caso per caso, del quale gli Stati convenuti hanno giustamente sottolineato la macchinosità e la difficoltà concreta. In realtà, è chiaro che le autorità doganali degli Stati membri hanno ogni possibilità di *organizzare*, in una certa misura, un controllo appropriato. Come la Commissione ha riconosciuto all'udienza, sembrerebbe concepibile, e conforme alla direttiva, che i doganieri possano ritenere che, a partire da una certa quantità, esista una presunzione

12 — Causa 278/82, Racc. pag. 721.

che l'importazione non sia priva di ogni carattere commerciale, senza che ciò escluda in modo assoluto la possibilità per il viaggiatore di addurre la prova contraria. Si entra qui nel tema della differenza che esiste tra la fissazione di una norma imperativa, la quale esclude la presa in considerazione di situazioni particolari, e l'indicazione, per esempio a mezzo di istruzioni di servizio interne ad un'amministrazione, di un criterio quantitativo che permetta di stabilire una presunzione senza tuttavia vietare che sia addotta la prova contraria. L'attuazione di quest'ultimo modo di procedere non sembra per nulla incompatibile con l'art. 7 bis della direttiva [13] nella misura in cui la possibilità per i viaggiatori di « affermare tacitamente o con una semplice dichiarazione verbale che osservano i limiti e le condizioni delle franchigie autorizzate » [14] può considerarsi venuta meno non appena sia raggiunto il limite al quale si collega nella pratica una presunzione semplice di importazione non priva di ogni carattere commerciale. L'agente della Commissione vi ha d'altronde precisato che, dal momento in cui il limite quantitativo così inteso corrispondesse a un livello ragionevole, non eccessivamente basso, le amministrazioni nazionali potrebbero mostrarsi esigenti quanto alle prove da fruire loro onde stabilire l'assenza di carattere commerciale.

19. Pare quindi appunto che vi sia spazio per un'applicazione ordinata della direttiva che non cada né nell'eccesso, e di fatto nell'impossibilità, del controllo caso per caso né nell'attacco portato all'essenza stessa del sistema comunitario, consistente nella riduzione, mediante una norma interna unilaterale, del campo di applicazione di una direttiva. Stando così le cose, gli argomenti della Danimarca e dell'Irlanda sulla necessità di far rispettare il requisito del carattere non commerciale dell'importazione, posto dall'art. 2, n. 1, della direttiva 69/169, ovvero sull'abuso del diritto di franchigia non possono giustificare la fissazione sul piano normativo di un limite quantitativo di 10 o 12 litri che restringa l'ambito di applicazione della franchigia previsto dalla direttiva. Quest'ultima lascia agli Stati membri la possibilità di assicurare l'applicazione nell'ambito di un'organizzazione ragionevole senza esporre a disfunzioni le amministrazioni interessate e sia la Danimarca che l'Irlanda non erano affatto obbligate, per conseguire tale scopo, ad aggiungere tramite disposizioni interne limiti quantitativi oltre a quelli previsti dalla direttiva stessa.

20. Preciso, infine, per rispondere a un argomento dell'Irlanda e della Danimarca, che la circostanza che la Commissione non abbia proposto al Consiglio alcuna deroga concernente la birra, pur avendolo fatto per il tafia ed il saké, non autorizzava in alcun modo uno Stato membro a sostituirsi alle istituzioni comunitarie.

21. In queste due cause, come in quella che ha dato luogo alla vostra sentenza 12 luglio scorso, si è in presenza di manifestazioni talvolta spettacolari, e difficili da gestire per gli Stati membri, degli inconvenienti connessi alla mancata armonizzazione delle imposte e delle accise rispetto al sistema delle franchigie per i viaggiatori nel traffico intracomunitario. Tali differenze, relativamente a prodotti analoghi, dei livelli di imposizione fra Stati membri aventi una frontiera comune espongono i più esigenti di loro in materia fiscale a difficoltà economiche. Pur esprimendo la speranza che esse siano solo temporanee, all'approssimarsi della realizzazione del grande mercato interno, va ricor-

13 — Introdotto dall'art. 5 della citata direttiva 72/230, v. nota 4.

14 — Art. 7 bis della direttiva 69/169.

dato, come peraltro risulta dalla vostra citata sentenza 12 giugno 1990 che, qualora la situazione economica di uno Stato membro renda necessarie disposizioni che limitino il campo di applicazione della direttiva 69/169, queste ultime possono risultare solamente dall'adozione di una direttiva che vi deroghi, come è avvenuto per le importazioni di birra in Danimarca sino al 31 dicembre 1984, o di una misura di salvaguardia ove ricorrono le condizioni dettate dagli artt. 108 e 109 del Trattato. Le istituzioni comunitarie, giustamente preoccupate dell'obiettivo di armonizzazione, non devono tuttavia escludere il ricorso a simili deroghe in presenza di problemi molto seri incontrati da uno Stato membro. Ma uno Stato membro non può, nel sistema della nostra Comunità economica europea, introdurre unilateralmente deroghe alla direttiva 69/169.

22. Al termine di queste osservazioni, suggerisco dunque, nelle cause C-208/88 e C-367/88, di:

— dichiarare esistenti rispettivamente a carico della Danimarca e dell'Irlanda gli inadempimenti loro contestati dalla Commissione;

— condannare questi Stati membri alle spese.