LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1° **Riscuotendo il diritto dello 0,50 % per servizi amministrativi sulle merci oggetto di regolamenti del Consiglio relativi a determinate organizzazioni comuni dei mercati agricoli — come pure su determinate merci risultanti dalla trasformazione dei prodotti agricoli — importate dagli altri Stati membri, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dal combinato disposto dell'articolo 189 del trattato CEE e di detti regolamenti.**

2° **Riscuotendo il diritto dello 0,50 % per servizi amministrativi sulle merci, diverse da quelle contemplate dai regolamenti sopra menzionati, importate dagli altri Stati membri, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dal combinato disposto dell'articolo 13 del trattato CEE e della direttiva 68/31 CEE, in data 22 dicembre 1967.**

3° **La convenuta è condannata alle spese.**

Così deciso a Lussemburgo il 18 novembre 1970.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo il 18 novembre 1970.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 28 OTTOBRE 1970 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

In forza della legge 15 giugno 1950, n. 330 [2] viene riscosso in Italia, sulle merci importate, un diritto per servizi amministrativi dello 0,5 % ad valorem; l'imponibile è calcolato secondo le norme vigenti per l'applicazione dei dazi di confine. La Commissione ravvisando in questo diritto, che colpisce le importazioni da altri Stati membri, una tassa di effetto equivalente ai dazi doganali, incompatibile col diritto comu-

1 — Traduzione dal tedesco.
2 — Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 137 del 17.6.1960.

nitario, instaurava nei confronti della Repubblica italiana due procedure intese a far constatare determinate violazioni del trattato.

Ciò avveniva con lettera 28 dicembre 1967, per quanto riguarda le merci che sono oggetto di un'organizzazione comune dei mercati o che derivano dalla trasformazione di prodotti agricoli, per le quali i regolamenti comunitari contengono un espresso divieto d'imposizione. La rappresentanza permanente dell'Italia rispondeva, con lettera 23 aprile 1968, che il governo italiano non intendeva approfondire gli argomenti della Commissione, ma avrebbe proposto al Parlamento nazionale provvedimenti diretti ad eliminare le lamentate violazioni. Non ritenendo sufficiente questa dichiarazione, il 21 giugno 1968 la Commissione rinnovava il suo invito a modificare la situazione giuridica esistente entro il 1° luglio 1968, cioè entro il termine previsto per l'attuazione dell'unione doganale. Poiché il governo italiano non aderiva a tale invito, il 20 gennaio 1969 la Commissione emanava, a norma dell'articolo 169 del trattato, un parere motivato nel quale veniva impartito un nuovo termine di un mese per eliminare l'infrazione contestata.

Per quanto riguarda la riscossione del diritto in questione sulle merci che non sono oggetto dei regolamenti adottati a norma degli articoli 43 e 235 del trattato CEE, la Commissione notificava al governo italiano, con lettera 28 dicembre 1967, una direttiva emanata in conformità all'articolo 13, n. 2, del trattato, la quale stabiliva che il tributo applicato alle importazioni da altri Stati membri doveva subire riduzioni successive, per essere completamente abolita entro il 1° luglio 1968. Il governo italiano non impugnava questa direttiva, ma si asteneva dall'applicarla, inducendo così la Commissione a dare inizio, con lettera 22 gennaio 1969, alla procedura d'infrazione ai sensi dell'articolo 169 del trattato CEE. Anche in questo caso, il governo italiano non sollevava alcuna eccezione contro la legittimità del punto di vista sostenuto dalla Commissione, ma comunicava, con telescritto della propria rappresentanza permanente 20 febbraio 1969, che era già stato preparato un disegno di legge relativo all'abolizione del diritto litigioso. Il provvedimento doveva avere efficacia retroattiva al 1° luglio 1968 per le merci importate dagli altri Stati membri, ed entrare in vigore con effetto dal 1° gennaio 1971 per le merci provenienti da paesi terzi. Non essendo tuttavia indicato quando sarebbe stata attuata questa modifica legislativa, la Commissione si dichiarava insoddisfatta anche della suddetta comunicazione e il 12 giugno 1969 emanava un secondo parere motivato a norma dell'articolo 169 del trattato CEE, rilevando l'infrazione alla direttiva sopra menzionata ed invitando al tempo stesso la Repubblica italiana a conformarvisi entro un mese.

Nonostante che i termini fissati nei due pareri fossero decorsi inutilmente, la Commissione non intentava immediatamente l'azione giurisdizionale, ma decideva di aspettare ancora sino alla fine del 1969, in considerazione del fatto che la rappresentanza permanente dell'Italia aveva dichiarato, in una lettera del 25 giugno 1969, che il disegno di legge relativo all'abolizione del diritto litigioso era stato approvato, il 29 maggio 1969, dal Consiglio dei ministri, e presentato al Parlamento.

Trascorso anche il 1969 senza che si giungesse all'approvazione della legge, ed in seguito ai reclami di vari Stati membri circa la situazione giuridica esistente in Italia, il 7 marzo 1970 la Commissione ha adito la Corte di giustizia, in forza dell'articolo 169 del trattato CEE.

Nel ricorso, essa conclude che la Corte voglia dichiarare che la Repubblica italiana ha violato l'articolo 189 del trattato CEE, in relazione a determinati articoli di taluni regolamenti che vengono esattamente indicati, riscuotendo, all'importazione da altri Stati membri, il diritto dello 0,50 % per servizi amministrativi, previsto dalla legge 15 giugno 1950, n. 330, sulle merci che rientrano nell'ambito d'applicazione dei suddetti

regolamenti. Alla Corte si chiede inoltre di dichiarare che la Repubblica italiana, riscuotendo il suddetto diritto su merci diverse da quelle sopra contemplate, è venuta meno agli obblighi impostile dal combinato disposto dell'articolo 189 del trattato CEE a della direttiva 68/31 del 22 dicembre 1967.

1. Come nella fase precontenziosa, il governo italiano non ha opposto a tali conclusioni alcun argomento relativo alla situazione giuridica effettiva, e quindi all'interpretazione del diritto comunitario e all'applicazione di quest' ultimo al diritto per servizi amministrativi vigente in Italia. In proposito, cioè sulla nozione di tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali ed alla relativa qualificazione del diritto litigioso, non pare vi sia alcunché da osservare; al massimo si potrebbe accennare al fatto che il punto di vista della Commissione sembra ineccepibile, come si può dimostrare in base alla precedente giurisprudenza. Rimando in proposito alle sentenze pronunciate nelle cause 2 e 3-62 (Raccolta VIII — 1962, pag. 795 e segg.), 52 e 55-65 (Raccolta XII — 1969, pag. 346 e segg.), 24-68 (Raccolta XV — 1969, pag. 200 e segg.), 2 e 3-69 (Raccolta XV — 1969, pag. 221 e segg.) : in esse viene ripetutamente sottolineato che, data l'importanza delle norme relative all'abolizione delle tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali per il funzionamento del Mercato comune, tali norme vanno inderogabilmente osservate, anche qualora si tratti di un onere pecuniario minimo e non avente alcun effetto discriminatorio o protezionistico. L'unico elemento decisivo è che l'onere venga applicato in ragione del fatto che le merci varcano la frontiera. Inoltre, le sentenze 52 e 55-65 e 24-68, mettono in luce la difficoltà di trarre illazioni dal concetto di controprestazione per un servizio amministrativo, qualora da quest'ultimo non derivi un effettivo vantaggio economico, sul mercato interno, per le merci colpite dal tributo. Il diritto ora in esame viene tuttavia riscosso in base a norme di carattere doganale ed esclusivamente su merci importate (mentre i corrispondenti prodotti nazionali, non sono gravati, sul mercato interno, da un onere analogo) e inoltre, nella fattispecie, è impossibile ravvisare un vantaggio economico nel senso di cui abbiamo testé parlato. Possiamo perciò affermare senz'altro che nulla vi è da eccepire alla qualificazione di tale diritto come tassa d'effetto equivalente, a un dazio di importazione ed alla sussistenza dell'obbligo di abolirlo, secondo le disposizioni del diritto comunitario.

2. Ciò premesso, vorrei tuttavia esaminare se non sia possibile respingere il ricorso proposto dalla Commissione, accogliendo le conclusioni del governo italiano. Com'è noto, quest'ultimo si limita a segnalare che « il ricorso rispecchia una situazione normativa che non corrisponde più alla realtà giuridica dell'ordinamento italiano ». Detta realtà viene illustrata come segue : fin dal 27 giugno 1969 è stato presentato al Senato un disegno di legge inteso ad abolire il diritto litigioso. Questo disegno, che avrebbe effetto retroattivo al 1° luglio 1968 per quanto riguarda gli scambi intracomunitari, è stato approvato dal Senato il 29 aprile 1970 e trasmesso per esame urgente alla commissione finanze e bilancio della Camera dei deputati. L'esame in aula era previsto per l'8 luglio 1970, ma ha dovuto essere rimandato a causa della crisi di governo intervenuta nel frattempo, e delle ferie estive del Parlamento. Il governo italiano sostiene che, in tali condizioni, esso ha fatto quanto era in suo potere per giungere, nei limiti del sistema constituzionale nazionale, alla soluzione della controversia, come gli veniva richiesto. Gli ostacoli che hanno impedito di liquidare la questione, vanno considerati alla luce del sistema costituzionale nazionale, come cause di forza maggiore. La censura di violazione del trattato è quindi infondata.
Tutti questi fatti non sono negati dalla Commissione, che tuttavia — giusta-

mente a mio avviso — tiene ferme le conclusioni formulate nel ricorso. Al riguardo si deve ricordare, innanzitutto, qual è la funzione della procedura d'infrazione a norma dell'articolo 169 del trattato CEE. Sono convinto che si tratta di una procedura sostanzialmente obiettiva, intesa a stabilire se una determinata legislazione o prassi amministrativa nazionale sia conforme al diritto comunitario, una procedura, cioè, che di regola esclude qualsiasi considerazione di colpa. In base al sistema del trattato, la domanda giudiziale è perciò, in linea di principio, ricevibile, qualora lo Stato interessato non si sia conformato al parere della Commissione entro il termine ivi stabilito. Come sappiamo, è questo per l'appunto il caso dei due pareri emessi dalla Commissione nella fattispecie in esame, e dei relativi termini. Per di più, non si può dire che i termini impartiti fossero inadeguati. Ciò che importa, al riguardo, è che in sostanza la situazione giuridica era stata messa in luce fin dall'emanazione della sentenza 16 giugno 1966 nelle cause riunite 52 e 55-65. Inoltre, nonostante che un apposito disegno di legge del governo italiano fosse stato approvato dal Consiglio dei ministri fin dal maggio 1969, la situazione critica persisteva al momento dell'introduzione del ricorso, cioè circa sette mesi dopo la scadenza del termine impartito nel secondo parere della Commissione. Stando così le cose, nulla si può eccepire contro la ricevibilità del ricorso.

D'altra parte, non si può dire che non vi fosse la necessità di promuovere un procedimento giurisdizionale, in quanto non esiste divergenza di vedute circa la situazione giuridica sostanziale, quindi non vi è bisogno di far luce su questo punto. Un'argomentazione del genere non è fondata, in quanto lo scopo della procedura ai sensi dell'articolo 169 non consiste solo nell'accertare la concordanza delle leggi nazionali col diritto comunitario, ma anche nell'*imporre* il diritto comunitario e nel giungere alla sua attuazione, ad esempio riguardo ad una prassi amministrativa vigente in uno Stato membro. In proposito, è decisivo che la situazione giuridica e amministrativa lamentata in Italia continui effettivamente a sussistere.

Perciò — sia detto per inciso — appare inutile accennare alla tesi secondo cui il diritto comunitario prevale (in ogni caso, quando sia contenuto in regolamenti, ma anche, a determinate condizioni, quando sia espresso in direttive) sul diritto interno. La realtà giuridica italiana non corrisponde certamente al diritto comunitario, a prescindere dal fatto che comunque sarebbe necessaria anche una chiarificazione *formale.*

Neppure in base alle considerazioni testé formulate si può quindi parlare d'irricevibilità della domanda.

Resta perciò da dimostrare soltanto che il ricorso non è divenuto *privo di oggetto.* Ciò non si potrà affermare finché la situazione giuridica esistente rimarrà incompatibile col trattato, fino a quando cioè non sarà stato effettivamente abolito quanto è in contrasto con le disposizioni del trattato, anche se tale abolizione può forse essere attuata entro breve tempo e con effetto retroattivo (in proposito naturalmente, sembra esser stata prevista soltanto la retroattività al 1° luglio 1968). Infatti, non si ha ancora un adempimento degli obblighi imposti dal trattato, nonostante che un *governo* abbia fatto tutto il necessario per dare inizio all'iter legislativo. A questo punto possono esistere al massimo determinate aspettative, ma non è escluso che nel corso della procedura parlamentare si frappongano degli ostacoli all'approvazione del disegno di legge trattato. Del resto, non va neppure dimenticato che nel procedimento a norma dell'articolo 169 non è in discussione il comportamento di un governo (o l'iter legislativo), bensì il comportamento dello Stato membro interessato, che viene rappresentato dal governo dinanzi alla Corte di giustizia. Ciò è stato messo chiaramente in rilievo in un passo della sentenza 77-69, (Raccolta XVI-1970, pag. 237), in cui è detto che « la responsabilità di uno Stato membro, agli effetti dell'articolo 169, sussiste indipendentemente dall'organo

la cui azione o inazione ha dato origine alla trasgressione, anche se si tratta di un organo costituzionalmente indipendente ». Perciò, in definitiva, neppure in considerazione di determinate difficoltà di ordine costituzionale, che il governo può non essere stato in grado di superare, si può parlare di forza maggiore per negare la legittimità dell'azione intesa a far constatare una violazione del trattato. Anche qualora non si volessero esaminare — come ha fatto invece la Commissione — i particolari del diritto costituzionale italiano e la possibilità di emanare un decreto-legge, si è comunque costretti a constatare che, dato il tempo a disposizione, non si può affermare con certezza che sarebbe stato impossibile provvedere ad una tempestiva modifica della situazione giuridica italiana.

Alla domanda della Commissione non si può quindi opporre alcuna obiezione sostanziale; d'altra parte, la Corte non ha in linea di principio, la facoltà di pronunziarsi sull'opportunità di instaurare e di proseguire una determinata procedura. Non vedo quindi altra possibilità che quella di accogliere le conclusioni della Commissione. La Corte dovrà quindi dichiarare che la Repubblica italiana ha violato l'articolo 189 del trattato CEE in relazione a determinati articoli di un certo numero di regolamenti agricoli, riscuotendo all'importazione da altri Stati membri il diritto dello 0,50 % per servizi amministrativi previsto dalla legge 15 giugno 1950 n. 330 sulle merci sottoposte ai suddetti regolamenti. Va dichiarato inoltre che la Repubblica italiana, riscuotendo il suddetto diritto all'importazione di merci diverse da quelle di cui sopra, è venuta meno agli obblighi impostile dal combinato disposto dell'articolo 189 del trattato CEE e della direttiva 68/31 del 22 dicembre 1967.

In tali condizioni, le spese del giudizio vanno poste naturalmente a carico della Repubblica italiana, parte soccombente.