CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 21 NOVEMBRE 1972 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

La Marimex è una società per azioni con sede in Milano. Il 26 luglio 1971 importava dalla Germania, via Brennero, carne di vitello refrigerata e il 17 settembre 1971 importava vitelli vivi, che alla frontiera sono stati sottoposti al controllo sanitario previsto dalla legge. L'importatore doveva versare all'ufficio doganale la tassa sanitaria prevista dall'art. 32 del TU 27 luglio 1934 (integrato dalla legge 30 dicembre 1970), vale a dire 10 lire al chilogrammo per la carne e 1 000 lire per capo per i vitelli.
La Marimex ritiene illegittima questa imposizione, ch'essa definisce tassa equivalente ad un dazio doganale, quindi incompatibile con l'art. 9 del trattato e — per quanto riguarda gli scambi infracomunitari nel settore delle carni bovine e dei vitelli — vietata dall'art. 22 del regolamento del Consiglio n. 805/68 relativo all'organizzazione comune del mercato nel settore delle carni bovine (GU n. L 148, pag. 24). La Marimex inoltre, invocando l'efficacia immediata delle norme summenzionate, adiva il tribunale di Trento per ottenere l'emanazione di un decreto ingiuntivo che condannasse il ministero italiano delle finanze alla restituzione della somma indebitamente percepita.
Poiché il giudizio implicava la soluzione di problemi di diritto comunitario, il giudice di merito decideva di sospendere il procedimento per adire la Corte di giustizia a norma dell'art. 177 del trattato, sottoponendole la seguente questione:

«Se un onere pecuniario che venga applicato dallo Stato italiano per ragioni di controllo sanitario sui bovini vivi e sulle carni bovine macellate al momento del loro passaggio dalla frontiera debba considerarsi una tassa ad effetto equivalente ai dazi ai sensi dell'art. 22, paragrafo 1, del regolamento n. 805/68/CEE: e ciò pur se sulla merce corrispondente prodotta all'interno dello Stato italiano venga applicato un onere pecuniario che sia a) percepito da enti diversi dallo Stato e b) quantificato secondo criteri di calcolo non comparabili con i criteri di quantificazione dell'onere pecuniario che grava sui bovini vivi e sulle carni bovine importate».

Presa visione delle osservazioni presentate dall'attrice, dal governo italiano, dal governo olandese e dalla Commissione, esporrò il mio punto di vista.

1. Premetto un'osservazione sulla formulazione della domanda.
Il tenore della domanda presuppone che venga definita la tassa sanitaria contemplata dalla legge italiana. La Corte non può pronunciarsi su questo punto a norma dell'art. 177, poiché una tale definizione implicherebbe sussunzione dei fatti e quindi applicazione del diritto; per di più ciò sarebbe impossibile, in quanto il nostro tribunale non dispone degli elementi di giudizio necessari a pronunciarsi in questo senso. La Corte potrà invece soltanto illustrare la nozione di «tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali», limitandosi a prendere spunto dalla fattispecie a lei deferita per fornire un'interpretazione sui punti in cui il giudice di merito necessita chiarimenti per potersi pronunciare sul caso di specie; d'altronde il giudice nazionale è l'unico competente a pronunciarsi sul merito.
Sarà quindi opportuno intendere la domanda deferita nel senso proposto dalla Commissione, vale a dire se un onere finanziario applicato da uno Stato membro per i controlli sanitari esercitati all'importazione di prodotti disciplinati dal regolamento n. 805, si debba considerare tassa di effetto equivalente anche nel caso in cui gli analoghi prodotti nazionali siano gravati da oneri equivalenti, però

1 — Traduzione dal tedesco.

decretati ed applicati da autorità diverse e secondo criteri diversi, che divergono radicalmente dai criteri in base ai quali si determina una tassa all'importazione. Sotto questo aspetto nulla osta alla ricevibilità della domanda.

2. Si deve premettere ancora che è indifferente fornire l'interpretazione ispirandosi alla nozione di cui all'art. 9 del trattato (cioè al divieto immediatamente valido dal 1° gennaio 1970) oppure ispirandosi alla nozione corrispondente di cui all'art. 22 del regolamento n. 805, che dal 29 luglio 1968 vieta di applicare dazi doganali o tasse di effetto equivalente agli scambi infracomunitari nel settore delle carni bovine. La giurisprudenza ha infatti già stabilito che la nozione di tassa di effetto equivalente contenuta nel trattato è stata puramente e semplicemente trasposta nei regolamenti agricoli, ma questa trasposizione ha lasciato intatti contenuto e portata della nozione. La sentenza 24-68 (Raccolta 1969, pag. 193), conferma questo modo di vedere e l'orientamento è stato seguito anche nelle successive pronunce.

3. Ciò premesso, mi richiamo all'art. 36 del trattato che stabilisce «le disposizioni degli artt. da 30 a 34 inclusi, lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale o di tutela della proprietà industriale e commerciale».
L'unica ipotesi plausibile è che sugli scambi infracomunitari si possa esercitare un controllo sanitario solo se le legislazioni nazionali in materia di polizia sanitaria non sono state ancora adeguatamente armonizzate. Questa conclusione pare possa trarsi dalle disposizioni della direttiva del Consiglio del 26 giugno 1964 inerente le questioni di polizia sanitaria relative agli scambi infracomunitari nel settore dei capi di bestiame bovini e suini, nonché dalla direttiva del Consiglio di pari data, che riguarda le stesse questioni, ma nel settore della carne fresca. Vedansi in proposito rispettivamente gli artt. 5 e 6 dei regolamenti summenzionati.
Anticiperò che queste conclusioni non mi consentono ancora di pronunciarmi sulla legittimità della tassa sanitaria italiana.
Non sono d'accordo con il governo olandese, secondo il quale l'art. 189 del trattato, che consente agli Stati di realizzare le finalità del trattato «salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi», implicherebbe anche la libertà di determinare il modo di finanziamento dei controlli sanitari. L'argomento mi pare inconferente proprio perché i due regolamenti di cui sopra non prescrivono al paese importatore di effettuare controlli, quindi non impongono nessun vincolo allo Stato membro, anzi, dichiarano di tollerare — nella migliore delle ipotesi — determinati comportamenti da parte degli Stati. I due regolamenti non forniscono elementi di giudizio per determinare la liceità delle tasse sanitarie in questione.
La Corte ha invece voluto determinare la sfera d'applicazione dell'art. 36 del trattato in base a rigide norme d'interpretazione. Dalla sentenza 7-68 (Raccolta 1958, pag. 571) si arguisce che l'art. 36, incluso nel capo relativo all'abolizione delle limitazioni quantitative, si riferisce esclusivamente a provvedimenti che implicavano divieti d'importazione, di esportazione o di transito. La Corte ha stabilito che tali divieti sono sostanzialmente diversi dai dazi doganali e dagli oneri di effetto equivalente. Inoltre le deroghe al principio dell'abolizione di tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri, vanno interpretate restrittivamente. Le deroghe al divieto di cui all'art. 36 non potrebbero quindi estendersi a tutti i provvedimenti che non riguardano i divieti contemplati nel capitolo relativo all'abolizione delle restrizioni quantitative. L'art. 36 non contempla i dazi doganali e le tasse d'effetto equivalente; però è chiaro che, se l'art. 36 non esclude che vengano prati-

cati controlli sanitari all'importazione delle merci provenienti dai paesi comunitari, ciò non implica la legittimità delle tasse connesse a questa operazione.
Non sono poi d'accordo con la Commissione, allorché osserva che le tasse sanitarie costituiscono una componente essenziale della disciplina sull'esecuzione dei controlli sanitari e quindi sono compartecipi della loro natura. È vero che questi oneri sono destinati a finanziare i controlli sanitari, ma ciò non basta per poter sostenere che è impossibile effettuare controlli senza riscuotere la tassa.
La legittimità delle tasse litigiose non può fondarsi sull'art. 36, cioè qualora esse costituissero tasse d'effetto equivalente, il divieto di cui all'art. 9 del trattato e di cui al regolamento n. 805, non può venir aggirato con un semplice richiamo alle disposizioni dell'art. 36.

4. Per interpretare la nozione di tassa di effetto equivalente alla luce della presente fattispecie, è necessario rifarci alla giurisprudenza in materia: la nozione deve innanzitutto essere definita alla luce degli interessi primari della Comunità, uno dei quali è la libera circolazione delle merci. Il divieto di applicare dazi doganali e tasse di effetto equivalente agli scambi infracomunitari è categorico e deve venir scrupolosamente osservato: per ottenere questo risultato la nozione deve avere una portata quanto più ampia possibile. Sono quindi considerate tasse di effetto equivalente i tributi imposti unilateralmente che gravano sui prodotti importati per il semplice effetto del passaggio della frontiera, indipendentemente dalla finalità del tributo e dalla destinazione dei fondi così raccolti. Pure irrilevanti sono la denominazione del tributo e il metodo di riscossione, non ha importanza se l'entrata rappresenta solo un cespite per lo Stato, o se la tassa ha invece funzione discriminatoria o protettiva. Lo confermano le sentenze 24-68 e 2 e 3-69 (Raccolta 1969, pagg. 193 e 211). Queste sentenze pongono l'accento sul solo punto che il fatto generatore del tributo è il passaggio della frontiera.

a) Il governo italiano nega che il tributo abbia queste caratteristiche, esso invece costituisce la contropartita di un servizio prestato dall'amministrazione, quindi è scevro di ogni elemento d'indole fiscale.
Anche la giurisprudenza ha ripetutamente confermato che nella nozione di tassa di effetto equivalente non rientrano quelle prestazioni dovute per i servizi resi agli amministrati. Ne sono prova le sentenze 24-68 e 2 e 3-69.
Dai principi giurisprudenziali si desume — contrariamente a quanto ho proposto nelle cause 52 e 55-65 — che la nozione di controprestazione per i servizi amministrativi va valutata secondo un metro particolarmente rigoroso in forza del principio che ogni deroga al divieto di applicare dazi doganali e tasse di effetto equivalente va interpretata restrittivamente. Si è osservato che, a questo proposito, non si può parlare di prestazione amministrativa se un intero settore economico ne trae giovamento. Ciò dovrebbe piuttosto costituire un vantaggio per gli stessi prodotti importati e la controprestazione degli amministrati dovrebbe essere proporzionale al vantaggio che essi ne traggono, indipendentemente dalla spesa effettiva sopportata dall'amministrazione. È quindi difficile sostenere che vi è controprestazione dell'amministrato se il vantaggio è solo generico e difficilmente valutabile.
Dopo quanto è stato premesso è dubbio che la tassa sanitaria applicata in Italia possa definirsi una controprestazione per i servizi amministrativi e come tale esuli dal novero delle tasse di effetto equivalente. Non si deve certo considerare notevole vantaggio il fatto che l'importatore, superato il controllo sanitario e versati i diritti relativi, ha la facoltà di mettere in commercio il prodotto. Ciò si desume dalle sentenze 52 e 55-65. La possibilità di mettere in commercio il prodotto importato in virtù di un certificato che conferma la rispondenza della merce alle norme di legge vigenti è piuttosto un fatto automatico che non un diritto scaturente dal trattato. Inoltre si può affermare che la realizzazione di un libero scambio di merci rappresenta una finalità di pubblico interesse.

Dal momento in cui entrano in gioco interessi generali (come ammette lo stesso governo italiano nel caso di controlli sanitari sulle merci importate) è logico pensare che l'interesse pubblico ha primaria importanza e quindi gli eventuali interessi personali degli importatori passano in seconda linea. Questo pare sia il caso nella fattispecie. È evidente che gli importatori non hanno alcun interesse particolare a sottoporre i prodotti importati ad un controllo sanitario e a farne stabilire la qualità al passaggio della frontiera, cioè nel corso di un trasporto che può anche durare a lungo dopo il controllo. Resta ancora da vedere se costituisca un vantaggio positivo e commensurabile — secondo il governo italiano questo vantaggio esiste — il rilascio di un documento sanitario che attesta che il prodotto è privo di germi patogeni ed è di buona qualità. Questo controllo in fondo dovrebbe già essere esercitato dal paese esportatore, che dovrebbe garantire che le merci destinate ai paesi comunitari rispondono ai criteri igienici e qualitativi comunemente adottati ed un certificato rilasciato alla partenza da un sanitario dovrebbe valere sino alla consegna della merce. Sotto questo profilo il controllo alla frontiera dovrebbe risolversi in una pura formalità, ma comunque non dovrebbe giungere ad incidere sul prezzo della merce. D'altro canto, il controllo alla frontiera (che in fondo potrebbe rappresentare un vantaggio), dovrebbe escludere ogni altro controllo all' interno del paese, mentre invece così non è. Se non erro — ed il giudice nazionale dovrà accertarlo — i controlli all'interno del paese (prima della macellazione ed in altre occasioni), sono praticati sistematicamente e senza distinzione di provenienza della merce e si applicano a tutti i prodotti disciplinati dai regolamenti comunitari.

Tenuto conto di quanto precede e della giurisprudenza in materia formatasi nel frattempo, è quanto mai inopportuno partire dal presupposto che il versamento sia la controprestazione di un servizio amministrativo di cui si è fruito, il che escluderebbe che le tasse sanitarie costituiscono tasse di effetto equivalente ai dazi doganali.

b) Sarebbe forse possibile escludere che si tratti di una tassa di effetto equivalente se il tributo rientrasse tra quelli disciplinati dall'art. 95 del trattato che dispone che «nessuno Stato membro 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». Nelle sentenze 24-68 e 2 e 3-69, la giurisprudenza sottolinea che non sono tasse di effetto equivalente quegli oneri che, all'interno dello Stato, colpiscono in modo analogo i prodotti nazionali oppure sono applicati nell'ambito di un tributo interno generale ovvero hanno lo scopo di compensare tributi interni del genere. A questo punto si deve allora esaminare se i prodotti nazionali equivalenti siano soggetti ad un pari onere, onere riscosso evidentemente da organi diversi da quelli statali e calcolato in base a criteri che non sono equiparabili a quelli cui si fa ricorso per determinare la tassa all'importazione di vitelli vivi e di carne di vitello. È evidentemente la parte più delicata del problema.

Anzitutto è indifferente stabilire se i proventi degli oneri fiscali equiparabili vanno a vantaggio di uno o più enti (Stato oppure comuni) e se le discipline siano contenute in uno o più testi legislativi. Queste sfumature non hanno rilevanza per le disposizioni dell'art. 95, che si riferiscono semplicemente all'effettivo onere fiscale, facendo inequivocabile astrazione dalle modalità di percezione dell'onere.

Inoltre l'art. 95, contrariamente a quanto ritiene l'attrice, non si applica solo nel caso in cui l'onere scaturisca da disposizioni meramente fiscali, il che implica che i proventi vanno esclusivamente a vantaggio delle casse dello Stato e che gli amministrati non godono di alcun vantaggio in contropartita. Come afferma la Commissione, si deve invece ritenere che l'espressione «imposizioni interne, di qualsivoglia natura» dell'art. 95, va intesa in senso generico e quindi non

va interpretata in senso restrittivo. La denominazione di un onere non ha alcuna importanza (nel caso specifico esso viene definito parafiscale) e quindi è naturale che l'art. 95 disciplini anche le tasse sanitarie applicate in Italia.

È noto che il governo italiano sostiene proprio questa tesi e si richiama agli analoghi controlli similari praticati all'interno del paese dai veterinari comunali a tariffa fissa. Pur se la disciplina è molto complessa ed un parallelo risulta difficile, il prodotto risulta comunque soggetto ad un onere equivalente ai sensi dell'art. 95. L'art. 95 in sostanza richiede che le conseguenze definitive siano le stesse, perciò l'elemento determinante è che il controllo sanitario alla frontiera e i relativi oneri finanziari costituiscano la componente di un generico sistema di sorveglianza sanitaria.

La tesi è sostenibile? Direi di no, nonostante gli sforzi del governo italiano.

Anzitutto l'art. 95 vieta *ogni discriminazione* a danno dei prodotti importati. La sua applicazione implica che si pongano a confronto i vari oneri ed anche la giurisprudenza ha lo stesso orientamento, poiché afferma che l'art. 95 prescrive che i prodotti interni siano tassati in modo analogo, cioè presuppone che i dazi applicati alla frontiera abbiano la funzione di controbilanciare le imposte interne (funzione che nel nostro caso non è ancora chiarita). La giurisprudenza ha poi stabilito che l'art. 95 non può venire applicato indiscriminatamente a tutti gli oneri fiscali, cioè non mira a disciplinare tutte le tasse di conguaglio applicate ai prodotti importati per controbilanciare gli eventuali oneri interni sui prodotti analoghi (sentenza 2 e 3-62, Raccolta 1962, pag. 793). Direi che Commissione e attrice giustamente sostengono che non si può usare un semplice criterio numerico per porre a confronto gli oneri sui prodotti importati con gli eventuali oneri interni comparabili, ma vi deve essere una corrispondenza esatta, cioè in ogni occasione i due tributi devono svolgere la stessa funzione. I controlli sanitari devono cioè avere lo stesso scopo ed essere condotti con gli stessi criteri, il che consentirebbe di commisurare l'entità dell'onere. Solo in questo modo si può impedire che, assoggettando i prodotti a tributo a norma dell'art. 95, venga limitato il principio fondamentale della libera circolazione delle merci sancito dal trattato, privando la Comunità della possibilità di effettuare utili controlli.

Se l'art. 95 va interpretato in modo così rigido, diventa sempre più difficile affermare che esso è applicabile anche al nostro caso: l'affermazione ha forse relativo valore per il controllo sanitario della *carne,* giacché si potrebbero citare ad esempio i controlli sanitari effettuati in Italia sulle carni nel luogo di partenza e nel luogo di destinazione per concludere che, all'incirca, i costi che detti controlli comportano corrispondono a quelli per il controllo alla frontiera. In questo caso si dovrebbe semplicemente stabilire se il prodotto è soggetto ad una doppia imposizione, vale a dire se è stato rispettato il principio di non discriminazione sancito dall'art. 95.

Diversa è la situazione per gli animali vivi. Dopo quanto è stato affermato nel corso di causa, è difficile sostenere che il sommario controllo effettuato alla dogana corrisponda esattamente — sia per quanto riguarda l'osservanza delle disposizioni previste dalla disciplina nazionale che per quanto riguarda gli oneri fiscali che esso comporta — all'onere costituito dai controlli effettuati sul mercato interno ed alle spese ad essi connesse. È chiaro che non solo il bestiame importato è ulteriormente soggetto ad altri controlli, ma su di esso grava in sostanza una doppia imposizione. D'altra parte risulta chiaro che finalità e configurazione del controllo alla frontiera non hanno corrispondenti con gli altri controlli interni (ad esempio il controllo prima della macellazione, o i controlli saltuari esercitati nelle macellerie, nei macelli, sui mezzi di trasporto ed i controlli dovuti a motivi particolari, come quelli sul bestiame proveniente da zone infette oppure fornito in zone infette oppure i controlli sulle vacche lattifere e sugli animali da riproduzione).

Anche sotto il profilo dei costi, mi pare che non ci sia possibilità di raffronto, poiché le tariffe fisse dei controlli alla frontiera non possono essere raffrontati ai costi dei controlli interni, determinati in base a criteri diversi a seconda del luogo in cui sono effettuati. Vedasi l'art. 61 del Testo Unico della legge sanitaria e si consultino le dichiarazioni dei partecipanti alla causa, dichiarazione che costituiranno elemento di giudizio per i giudici di merito.

Se ne conclude che le tasse sanitarie italiane, almeno in gran parte, non possono venire disciplinate dall'art. 95 del trattato in quanto non è possibile reperire elementi comuni secondo i criteri prescritti dall'articolo stesso e quindi, finché esulano dalla sfera d'applicazione dell'art. 95, costituiscono dazi di effetto equivalente.

5. In conclusione ritengo opportuno suggerire quanto segue:

Se uno Stato membro pratica controlli sanitari all'importazione di prodotti disciplinati dal regolamento n. 805 ed applica oneri per tali controlli, gli importi versati non possono venir considerati contropartita di servizi amministrativi se i controlli sono esercitati prevalentemente nel pubblico interesse e per le merci importate non ne risulta alcun tangibile vantaggio commerciale. In questo caso gli oneri vanno piuttosto considerati tasse di effetto equivalente ai sensi dell'art. 9 del trattato CEE e dell'art. 22 del regolamento n. 805 purché i prodotti nazionali non siano soggetti a controlli esercitati secondo criteri equivalenti, che abbiano la stessa funzione del controllo alla frontiera e si esercitino solo sui prodotti nazionali. Se sussistono tali presupposti è applicabile l'art. 95 del trattato CEE, cioè si deve stabilire se non vi è discriminazione, indipendentemente dall'ente che riscuote l'onere gravante sul prodotto, che può anche essere diverso dall'ente competente ad applicare e riscuotere gli oneri connessi con i controlli interni.