dichiarazione in dogana, il proprietario non può farsi sostituire da un procuratore, che non sia detentore della merce né in grado di presentarla in dogana, bensì deve in tal caso valersi dei servizi di uno spedizioniere indipendente o dipendente, dal momento che le altre modalità di dichiarazione contemplate da dette leggi offrono al proprietario una scelta effettiva e ragionevole che gli consente di evitare, se lo ritenga conveniente, la necessità di ricorrere ad uno spedizioniere professionista.

3. Il fatto di mantenere immutato, nella legislazione di uno Stato membro, un provvedimento incompatibile con una disposizione del Trattato, persino direttamente efficace nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, crea una situazione di fatto ambigua in quanto mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità di fare appello al diritto comunitario. Detto mantenimento in vigore costituisce quindi, per lo Stato di cui trattasi, una trasgressione degli obblighi impostigli dal Trattato CEE.

Nella causa 159/78,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal dott. Alberto Prozzillo, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il dott. Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dall'ambasciatore Adolfo Maresca, assistito dall'avvocato dello Stato Arturo Marzano, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie Adelaïde,

convenuta,

causa avente ad oggetto la dichiarazione del fatto che, sottoponendo a restrizioni la rappresentanza in dogana e disciplinando in modo discriminatorio la professione di spedizioniere doganale, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi incombentile in forza degli artt. 30, 34 e 52 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia e gli argomenti svolti dalle parti nella fase scritta del procedimento si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

In Italia, si sensi dell'art. 56 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (in prosieguo, «testo unico»), approvato con DPR 23 gennaio 1973, n. 43 (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 80 del 28 marzo 1973), la dichiarazione doganale, per l'importazione o l'esportazione delle merci, e le altre operazioni doganali devono essere effettuate dal proprietario della merce. Secondo l'art. 56, n. 2, «è considerato proprietario della merce colui che la presenta in dogana ovvero che la detiene al momento dell'entrata nel territorio doganale o dell'uscita dal territorio stesso. Rimane salvo, in ogni caso, il diritto della dogana di accertare, ad ogni effetto del presente testo unico, chi abbia la proprietà della merce, oggetto delle operazioni doganali». L'art. 40 del testo unico autorizza tuttavia il proprietario ad «agire a mezzo di un rappresentante», che deve obbligatoriamente essere uno spedizioniere doganale iscritto nell'albo professionale istituito con la legge 22 dicembre 1960, n. 1612 (Gazzetta ufficiale della Republica italiana n. 4, del 5 gennaio 1961) o anche uno spedizioniere doganale non iscritto all'albo professionale, purchè si tratti di un dipendente del proprietario stesso. Gli spedizionieri-dipendenti sono iscritti in un apposito elenco, tenuto dal competente consiglio dipartimentale degli spedizionieri doganali (artt. 43 e 44 del testo unico). Lo spedizioniere-dipendente può operare in dogana soltanto sulla base e nei limiti della procura rilasciata dal proprietario della merce (art. 44, 2° comma) e agisce sotto la responsabilità di quest'ultimo (art. 43, 3° comma).

A norma dell'art. 47 del testo unico, la nomina a spedizioniere doganale è conferita, in entrambi i casi, mediante rilascio di una patente da parte del Ministero delle finanze a coloro che, fra l'altro, abbiano sostenuto con esito positivo un apposito esame. Gli spedizionieri doganali, iscritti o meno all'albo professionale, devono risiedere, salvo eccezioni che per giustificati motivi potranno essere consentite dai capi delle circoscrizioni doganali, in un comune compreso nella circoscrizione per la quale risultano abilitati all'esercizio della professione.

L'art. 48 del testo unico stabilisce, infine, che la patente di spedizioniere doganale è rilasciata alle persone fisiche che, a parte gli altri requisiti, «siano di cittadinanza italiana ovvero siano cittadini di uno Stato estero che accorda in materia uguale trattamento ai cittadini italiani».

La legge 22 dicembre 1960, n. 1612, sul riconoscimento giuridico della professione di spedizioniere doganale, disciplina e organizza la relativa attività riservandola ad una specifica categoria professionale.

Ritenendo che gli artt. 40, 43 e 44 del testo unico costituiscono misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, e sono quindi in contrasto con gli artt. 30 e 34 del Trattato, e che l'art. 48, lett. a), del testo unico viola l'art. 52 del Trattato, la Commissione iniziava, nei confronti del Governo italiano, il procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato, e pregava lo stesso Governo, con lettera 16 dicembre 1976, di trasmetterle le sue osservazioni.

In una lettera del 1° marzo 1977, il Governo italiano contestava gli argomenti svolti dalla Commissione e sottolineava la necessità di una disciplina della professione di spedizioniere doganale.

Preso atto di tale risposta, la Commissione emetteva, il 25 gennaio 1978, il parere motivato contemplato dall'art. 169 del Trattato, parere in cui essa constata che

«non consentendo che in materia doganale il proprietario della merce per il compimento di determinati atti, per l'osservanza di speciali obblighi e norme, per l'esercizio di determinati diritti, possa essere rappresentato da qualsiasi persona a cui egli abbia data regolare procura affinchè agisca in suo nome e per suo conto e regolamentando i requisiti per ottenere il rilascio della patente di spedizioniere doganale in modo discriminatorio»

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 30, 34 e 52 del Trattato CEE, e la invita ad adottare, entro il termine di un mese, i provvedimenti del caso per conformarsi allo stesso parere motivato.

Poichè la Repubblica italiana non modificava, nel termine stabilito, la normativa in questione, la Commissione adiva questa Corte con ricorso del 17 luglio 1978, registrato il 26 luglio 1978.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria, ma ha invitato le parti a rispondere, per iscritto e prima dell'inizio della fase orale, a vari quesiti.

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* chiede che la Corte voglia:

1) dichiarare che la Repubblica italiana

«— non consentendo che il proprietario della merce possa essere rappresentato in dogana da qualsiasi persona a cui egli abbia data procura affinchè agisca in suo nome e per suo conto ma solo da uno spedizioniere doganale;

— regolamentando i requisiti per ottenere il rilascio della patente di spedizioniere doganale in modo discriminatorio sulla base della nazionalità»

è venuta meno agli obblighi incombentile in forza degli artt. 30, 34 e 52 del Trattato CEE;

2) porre le spese a carico della parte soccombente.

Il *Governo della Repubblica italiana* chiede che la Corte voglia respingere le domande proposte dalla Commissione CEE, ponendo le spese del giudizio a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti dedotti dalle parti nella fase scritta del procedimento

A — Sulla rappresentanza in dogana (artt. 40, 43, 44 e 47 del testo unico)

La *Commissione* sostiene che gli artt. 40, 43, 44 e 47 del testo unico, i quali disciplinano l'intervento dello spedizioniere doganale in veste di rappresentante del proprietario della merce, sono in contrasto con gli artt. 30 e 34 del Trattato CEE.

A suo avviso, dette norme non consentono al proprietario della merce di scegliere liberamente un rappresentante che effettui le operazioni doganali in suo nome e per suo conto e l'obbligano a chiedere l'intervento di uno spedizioniere doganale. Tale intervento comporta spese che rendono le importazioni e le esportazioni più costose, e costituisce, direttamente o indirettamente, di fatto o in potenza, un ostacolo per gli scambi intracomunitari e, pertanto, una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, in contrasto con gli artt. 30 e 34 del Trattato CEE.

La Commissione sostiene d'altra parte che, imponendo allo spedizioniere doganale l'obbligo di avere la propria residenza in un comune compreso nella circoscrizione per la quale risulta abilitato, l'art. 47, 4° comma, del testo unico attribuisce allo spedizioniere la qualifica di responsabile o rappresentante dell'esportatore straniero nel territorio dello Stato membro importatore, ai sensi dell'art. 2, n. 3, lett. g), della direttiva 22 dicembre 1969, n. 70/50 (GU 1970, n. L 13, pag. 29), il che costituisce a sua volta, secondo tale direttiva, una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

Il *Governo italiano* contesta anzitutto la possibilità di applicare la nozione di restrizione quantitativa o misura d'effetto equivalente nel campo dei controlli e delle operazioni doganali, e si basa, in proposito, sul terzo punto del preambolo e sull'art. 2, n. 3, lett. r), della direttiva n. 70/50. Esso fa inoltre carico alla Commissione di sostenere un punto di vista ambiguo: pur ammettendo la competenza degli Stati membri a disciplinare la rappresentanza in dogana, la Commissione pretenderebbe che tale potere normativo sia esercitato in modo che risulti privo di qualsiasi effettivo contenuto. Il Governo italiano contesta inoltre la rile-

vanza del fatto che in sette degli Stati membri non esistano restrizioni in materia di rappresentanza in dogana, ed afferma che la specifica attività degli spedizionieri doganali è disciplinata, nella legge 22 dicembre 1960 e nel testo unico, in modo adeguato e conforme agli obiettivi dell'unione doganale.

Secondo il Governo italiano, gli artt. 40, 43 e 44 del testo unico non possono essere considerati come misure idonee ad ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi comunitari.

Sul piano dei fatti, questa tesi troverebbe conferma nel continuo incremento degli scambi tra l'Italia, da un lato, e gli Stati membri e i paesi terzi, dall'altro.

Sul piano del diritto, è inesatto, ad avviso del Governo italiano, che l'intervento di uno spedizioniere doganale implichi spese supplementari, in quanto l'attività di rappresentante in dogana comporta costi analoghi anche se esercitata da «dipendenti». D'altra parte, tali spese possono essere assorbite dai prezzi del prodotto importato e non rientrano, quindi, nelle previsioni dell'art. 2, n. 3, lett. d), della direttiva n. 70/50, secondo cui fra le misure d'effetto equivalente sono comprese quelle che «rendono impossibile un'eventuale maggiorazione di prezzo del prodotto importato corrispondente alle spese ed agli oneri aggiuntivi all'importazione».

D'altro canto, la normativa italiana contempla la facoltà, ma non l'obbligo, di avvalersi di un rappresentante qualificato per l'espletamento delle operazioni doganali, e consente all'operatore interessato di servirsi di propri dipendenti. La tesi della Commissione — secondo cui l'attività in questione dovrebbe poter essere esercitata non solo, come previsto dalla normativa italiana, per conto del proprietario e in nome dello spedizioniere, ma anche in nome e per conto del proprietario interessato — non è assolutamente giustificata dalla norma che vieta le misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative.

Gli spedizionieri doganali professionisti dispongono, di norma, di una propria ed efficiente organizzazione aziendale e godono, in ragione della loro qualificata competenza, della fiducia dell'amministrazione, il che garantisce il corretto svolgimento delle operazioni doganali.

Quanto all'obbligo di residenza (art. 47, 4° comma, del testo unico), il Governo italiano osserva che il riferimento fatto dalla Commissione all'art. 2, n. 3, lett. g), della direttiva n. 70/50 procede da una interpretazione inesatta. Questa norma si riferisce all'ipotesi in cui si imponga all'esportatore estero l'obbligo di avere un rappresentante nel territorio dello Stato membro in cui egli esporta, non già a quella del rappresentante in dogana dell'importatore, nello Stato di quest'ultimo. Per quel che riguarda la libertà di stabilimento, il Governo italiano richiama la sentenza della Corte 3 dicembre 1974 (causa 33/74, *Van Binsbergen*, , Racc. pag. 1299), per sostenere che il requisito della residenza è compatibile, in ragione del carattere professionale dell'attività esercitata dagli spedizionieri doganali, con gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE.

Replicando, in primo luogo, alle osservazioni formulate dal Governo italiano in via preliminare, la *Commissione* osserva che il riferimento al terzo punto del preambolo della direttiva n. 70/50 non è pertinente. Questo testo, che sottrae alla qualificazione di misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa le «formalità al cui espletamento è subordinata l'importazione», concerne l'attività

degli organi dello Stato e non le disposizioni che disciplinano la rappresentanza dei singoli. Essa ricorda che la Corte ha d'altra parte riconosciuto il carattere di «misure d'effetto equivalente» a talune formalità d'importazione (sentenza 15 dicembre 1976, causa 35/76, *Simmenthal*, Racc. pag. 1871) o d'esportazione (sentenza 3 febbraio 1977, causa 53/76, *Bouhelier*, Racc. pag. 197).

La Commissione non condivide, d'altronde, il punto di vista secondo cui la disciplina della professione di spedizioniere comporta necessariamente un aumento degli oneri per coloro che agli spedizionieri non fanno ricorso. Così pure, essa contesta l'affermazione relativa ai vantaggi che deriverebbero, per gli operatori economici, dalla specializzazione degli spedizionieri, nonchè la rilevanza delle statistiche cui fa appello il Governo italiano, in quanto essa considera che la semplice potenzialità di una restrizione è sufficiente a porre in contrasto col Trattato le norme in questione.

Quanto all'argomento basato sull'art. 2, n. 3, lett. d), della direttiva n. 70/50, la Commissione replica che, anche se i costi supplementari risultanti dalle disposizioni in causa possono essere trasferiti nel prezzo del prodotto importato, ne deriva un vantaggio per i prodotti nazionali.

Replicando poi all'argomento del Governo italiano secondo cui il proprietario della merce potrebbe farsi rappresentare da chi vuole, purchè il rappresentante possa agire per conto del proprietario, ma in nome proprio, la Commissione, pur ammettendo la competenza del legislatore nazionale a dettare norme sulla rappresentanza (o sul mandato), sostiene che il sistema della rappresentanza indiretta, imposto dalla normativa italiana, è fonte di difficoltà e di costi che ostacolano la libera circolazione delle merci.

Nella controreplica, il *Governo italiano* sostiene che l'espressione «formalità al cui espletamento è subordinata l'importazione» ha portata molto più ampia di quanto viene ammesso dalla Commissione, e considera non pertinente, nella fattispecie, il richiamo alle sentenze *Simmenthal* (35/76) e *Bouhelier* (53/76) di cui sopra.

Quanto agli argomenti relativi ai maggiori oneri e alla specializzazione degli spedizionieri, il Governo italiano è del parere che, per l'appunto in ragione della competenza professionale richiesta per gli spedizionieri, è possibile evitare, con beneficio della libera circolazione delle merci, verifiche rigorose che sarebbero necessarie qualora alle formalità doganali provveda un operatore non qualificato.

Inoltre, il Governo italiano considera irrilevanti le deduzioni della Commissione a proposito dell'esigenza di ammettere la rappresentanza in dogana con mandato, indipendentemente da ogni qualificazione professionale del mandatario, e ribadisce che la prassi amministrativa consente in ogni caso al proprietario delle merci di servirsi, per l'espletamento delle formalità doganali, di qualsiasi persona di sua scelta, purchè il rappresentante assuma, nei confronti dell'amministrazione, la responsabilità delle proprie dichiarazioni.

Il Governo italiano contesta poi il punto di vista della Commissione secondo cui

l'esperienza di sette Stati membri dimostrerebbe non essere necessario, per garantire la corretta riscossione dei diritti doganali, che il dichiarante sia responsabile, con la conseguenza che la disciplina dovrebbe essere analoga in tutti gli Stati membri. Esso fa carico alla Commissione di dimenticare che i funzionari delle dogane italiane sono meno numerosi dei loro colleghi degli altri Stati membri, e responsabili in proprio della mancata riscossione dei diritti doganali.

Circa la qualificazione professionale, il Governo italiano rileva che la Commissione vorrebbe che qualsiasi persona potesse provvedere alle operazioni doganali in nome e per conto di altri soggetti, mentre la stessa Commissione ha stabilito, ad esempio negli artt. 3 e 10 del proprio regolamento 11 giugno 1971, n. 1226 (GU n. L 129, pag. 1), «che semplifica le formalità da adempiere agli uffici di partenza e di destinazione per le merci trasportate vincolate alle procedure di transito comunitario», che «le autorità doganali possono rifiutare l'autorizzazione alle persone che non offrono tutte le garanzie che esse giudicano utili». Una disciplina analoga è stabilita dalle direttive del Consiglio 12 novembre 1974, nn. 74/561 e 74/562, riguardanti l'accesso alla professione di trasportatore di merci e di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali (GU n. L 308, pagg. 18 e 23).

B — Sulla clausola di reciprocità in materia di cittadinanza degli spedizionieri (art. 48, lett. a), del testo unico)

La *Commissione* sostiene che l'art. 48, lett. a), del testo unico, secondo cui la patente di spedizioniere doganale viene rilasciata a cittadini di uno Stato estero soltanto se questo riservi un identico trattamento ai cittadini italiani, è in contrasto con l'art. 52 del Trattato CEE, il quale ha soppresso, alla fine del periodo transitorio, qualsiasi restrizione della libertà di stabilimento. Secondo la sentenza della Corte 21 giugno 1974 (causa 2/74, *Reyners*, Racc. pag. 631), questo articolo è una disposizione direttamente efficace e ciò nonostante la mancanza eventuale, in un determinato settore, delle direttive di cui agli artt. 54, n. 2, e 57, n. 1, del Trattato. Anche se l'applicazione dell'art. 48, lett. a), da parte delle autorità italiane fosse, in pratica, conforme alle esigenze del Trattato, il testo della norma dovrebbe tuttavia essere modificato.

Il *Governo italiano* sostiene che la condizione di reciprocità si riferisce soltanto ai cittadini dei paesi terzi, e manifesta la propria volontà di modificare, in via legislativa, il testo controverso. Esso rileva, tuttavia, che non può sussistere alcun dubbio quanto al fatto che la condizione di reciprocità riguarda unicamente i cittadini dei paesi terzi, e considera che una differente impostazione condurrebbe ad un «obbligo» di tutti gli Stati membri di rivedere, nonostante la diretta efficacia della normativa comunitaria, numerosissime disposizioni nazionali nelle quali si contempli il requisito della cittadinanza.

Le parti hanno svolto le loro difese orali nell'udienza del 19 giugno 1979.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza dell'11 luglio 1979.

In diritto

1 Con ricorso 17 luglio 1978 la Commissione ha adito questa Corte, in forza dell'art. 169 del Trattato CEE, per far dichiarare che la Repubblica italiana,

«— non consentendo che il proprietario della merce possa essere rappresentato in dogana da qualsiasi persona a cui egli abbia dato procura affinché agisca in suo nome e per suo conto, ma solo da uno spedizioniere doganale;

— regolamentando i requisiti per ottenere il rilascio della patente di spedizioniere doganale in modo discriminatorio sulla base della nazionalità»,

è venuta meno agli obblighi incombentile in forza degli artt. 30, 34 e 52 del Trattato CEE.

2 Sia dalla lettera inviata il 16 dicembre 1976 dalla Commissione al Governo italiano, sia dal parere motivato emesso il 25 gennaio 1978, risulta che le censure formulate dalla Commissione riguardano gli artt. 40, 43, 44, 47 e 48, lett. a), del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (in prosieguo «testo unico»), approvato con DPR 23 gennaio 1973, n. 43 (Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 80 del 28 marzo 1973).

Secondo la Commissione, gli artt. 40, 43, 44 e 47 del testo unico, riguardanti la rappresentanza ai fini della dichiarazione in dogana, impedirebbero al proprietario delle merci importate o esportate di scegliere liberamente un rappresentante che effettui le operazioni doganali in suo nome e per suo conto e l'obbligherebbero a chiedere l'intervento di uno spedizioniere doganale, con conseguenti spese che renderebbero più costose le importazioni e le esportazioni, di guisa che tali norme costituirebbero direttamente o indirettamente, di fatto o in potenza, un ostacolo per gli scambi intracomunitari e, pertanto, una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, in contrasto con gli artt. 30 e 34 del Trattato CEE.

Quanto all'art. 48, lett. a), del testo unico, secondo cui il rilascio della patente di spedizioniere doganale è subordinato, fra l'altro, alla condizione che il richiedente sia cittadino italiano o cittadino di uno Stato estero che riservi

un identico trattamento ai cittadini italiani, la Commissione sostiene che tale norma, in quanto si applichi a cittadini degli altri Stati membri, è incompatibile con l'art. 52 del Trattato, relativo alla libertà di stabilimento.

3 Secondo il Governo della Repubblica italiana, le suddette censure derivano da una comprensione inesatta, da parte della Commissione, dei testi di cui trattasi, quali sono interpretati ed applicati dalle autorità italiane. La Commissione avrebbe omesso, in particolare, di valutare nel suo complesso il sistema italiano della dichiarazione in dogana e la sua critica non terrebbe conto di altre disposizioni, come fra l'altro gli artt. 56 e 57 del testo unico, che completano le disposizioni contestate e che con queste formano un tutto unico. Da un esame sistematico della normativa in questione risulta che le censure dirette contro il sistema italiano della dichiarazione in dogana sono infondate.

A — Illustrazione del sistema italiano della dichiarazione in dogana

4 Tenuto conto dei suddetti argomenti, è opportuno procedere, prima di statuire sulle censure formulate dalla Commissione, ad un'analisi della normativa vigente in Italia nel settore considerato.

5 Le disposizioni da prendere in esame fanno parte del Titolo II del testo unico, titolo costituito da tre capi: il primo riguarda «l'obbligazione tributaria doganale»; il secondo, di cui fanno parte le disposizioni in questione, «la rappresentanza dei proprietari delle merci» ai fini dell'adempimento degli obblighi doganali, mentre il terzo è intitolato «procedura di accertamento» e comprende, fra l'altro, gli artt. 56 e 57. La disposizione di base è l'art. 56, 1° comma, secondo cui «ogni operazione doganale deve essere preceduta da una dichiarazione da farsi dal proprietario della merce, nelle forme indicate nell'art. 57». Le altre disposizioni contestate riguardano la questione del soggetto che può effettuare tale dichiarazione, quando ad essa non provveda personalmente il proprietario. In proposito, vanno prese in considerazione due categorie di norme: da una parte, gli artt. 40, 43, 44 e 47 del testo unico e, dall'altra, l'art. 56, 2° comma, dello stesso.

A norma dell'art. 40, 1° e 2° comma,

«Ogniqualvolta le disposizioni in materia doganale prescrivono al proprietario della merce di fare una dichiarazione o di compiere determinati atti o di osservare speciali obblighi e norme ovvero gli consentono di esercitare determinati diritti, il proprietario stesso può agire a mezzo di un rappresentante.

La rappresentanza per il compimento delle operazioni doganali può essere conferita esclusivamente ad uno spedizioniere doganale iscritto nell'albo professionale istituito con la legge 22 dicembre 1960, n. 1612, salvo quanto previsto nell'art. 43».

Secondo l'art. 43, 1° comma,

«La rappresentanza del proprietario della merce per il compimento delle operazioni doganali può essere conferita anche ad uno spedizioniere doganale non iscritto nell'albo professionale, purché si tratti di un dipendente del proprietario stesso».

Secondo l'art. 44, questi spedizionieri-dipendenti, a differenza degli spedizionieri indipendenti di cui al 2° comma dell'art. 40, devono essere iscritti in un apposito elenco formato dal consiglio compartimentale degli spedizionieri doganali e possono operare in dogana soltanto sulla base e nei limiti della procura rilasciata dal proprietario della merce e sotto la responsabilità di quest'ultimo.

A norma dell'art. 47, la qualifica di spedizioniere doganale è subordinata al rilascio di una patente da parte del Ministero delle finanze. Gli spedizionieri sono abilitati al compimento di operazioni doganali esclusivamente presso gli uffici di una determinata circoscrizione doganale indicata nella patente e devono, salvo eccezioni consentite per giustificati motivi, avere la propria residenza in un comune compreso nella circoscrizione per la quale risultano abilitati.

L'art. 56, 2° comma, dispone che

«È considerato proprietario della merce colui che la presenta in dogana ovvero che la detiene al momento dell'entrata nel territorio doganale o dell'uscita dal territorio stesso. Rimane salvo, in ogni caso, il diritto della dogana di accertare, ad ogni effetto del presente testo unico, chi abbia la proprietà della merce oggetto delle operazioni doganali».

L'art. 57 precisa poi le indicazioni che devono essere contenute nella dichiarazione in dogana, e cioè, fra l'altro, «il nome, il cognome e il domicilio del dichiarante, nonché del proprietario delle merci che fosse da lui rappresentato».

Infine, l'art. 48, lett. a), colpito dalla censura di violazione dell'art. 52 del Trattato, dispone che

«La patente di spedizioniere doganale è rilasciata alle persone fisiche in possesso dei seguenti requisiti:

a) siano di cittadinanza italiana, ovvero siano cittadini di uno Stato estero che accorda in materia uguale trattamento ai cittadini italiani».

B — Sulla censura relativa alla violazione del divieto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative (artt. 30 e 34 del Trattato)

6 Benché ciò non sia detto espressamente nel parere motivato e nel ricorso, dal tenore di questi atti e dal rinvio agli artt. 30 e 34 del Trattato risulta che le censure formulate dalla Commissione riguardano le modalità di espletamento delle formalità doganali negli scambi intracomunitari. Le formalità doganali alle frontiere esterne della Comunità, relative alle merci provenienti da paesi terzi o destinate a questi ultimi, non sono oggetto di contestazione.

7 Per quanto riguarda gli scambi intracomunitari, si deve sottolineare che, dal momento che tutti i dazi doganali all'importazione e all'esportazione e tutte le tasse d'effetto equivalente, nonché tutte le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e le misure d'effetto equivalente dovevano esser stati aboliti, in forza delle disposizioni del Titolo I del Trattato, al più tardi alla fine del periodo transitorio, i controlli doganali veri e propri hanno in pratica perduto, relativamente a detti scambi, la loro ragion d'essere. I controlli alla frontiera restano giustificati soltanto nella misura necessaria all'attuazione delle deroghe alla libera circolazione contemplate dall'art. 36 del Trattato, o alla riscossione dei tributi interni ai sensi dell'art. 95 del Trattato, qualora l'attraversamento della frontiera possa essere assimilato alla situazione che, per quanto riguarda le merci nazionali, dà luogo alla riscossione di un tributo, ovvero al controllo delle operazioni di transito o, infine, qua-

lora risultino indispensabili per acquisire informazioni ragionevolmente esaurienti ed attendibili sui movimenti intracomunitari di merci. Questi controlli residui devono tuttavia essere ridotti al minimo, in modo che gli scambi di merci fra gli Stati membri avvengano a condizioni il più possibile simili a quelle vigenti su un mercato interno.

8 Le censure formulate dalla Commissione vanno esaminate alla luce dei principi sopra esposti, che presiedono alla libera circolazione delle merci in quanto fondamento del mercato comune, tenuto conto, tuttavia, della competenza degli Stati membri in materia doganale, nella misura in cui le normative nazionali non siano state armonizzate o sostituite da disposizioni comunitarie, come pure delle differenze dovute alle peculiarità di tali normative, purché queste ultime non creino inutili ostacoli per la libera circolazione delle merci imponendo obblighi non necessari alla realizzazione dello scopo perseguito, che consiste, nella fattispecie, nella corretta esecuzione di tali controlli od atti ancora ammessi.

9 In proposito è opportuno osservare che, al fine di realizzare tale scopo, la Commissione ha presentato al Consiglio, il 19 gennaio 1979, una proposta di regolamento «in cui si definiscono le condizioni alle quali una persona è ammessa a effettuare una dichiarazione in dogana» (GU n. C 29, pag. 3), regolamento destinato ad entrare in vigore il 1° gennaio 1980 ed il cui art. 3 è inteso ad imporre agli Stati membri, per quanto riguarda la dichiarazione in dogana, il sistema che la Commissione fa carico al Governo italiano di non aver accolto nell'ordinamento nazionale.

10 La Commissione formula tre censure:

a) Essa sostiene anzitutto che la normativa di cui trattasi obbliga inutilmente gli operatori economici a ricorrere, per l'espletamento delle formalità doganali, a spedizionieri doganali iscritti nell'apposito registro e muniti di patente, mentre, a suo avviso, dette formalità dovrebbero poter essere compiute da qualsiasi persona designata dal proprietario e agente in nome e per conto di questi. Tale obbligo sarebbe fonte di spese supplementari e inutili, che costituirebbero un ostacolo per gli scambi.

b) In secondo luogo essa fa valere che, anche qualora l'art. 56, 2° comma, del testo unico andasse interpretato nel senso che esso permetta al proprietario della merce di farsi sostituire, ai fini della dichiarazione, da persone diverse dagli spedizionieri professionisti o dipendenti, questi intermediari non potrebbero agire in nome e per conto del proprietario, bensì unicamente in proprio nome e sotto la propria responsabilità, il che renderebbe poco agevole il sistema italiano.

c) Infine essa sostiene che, imponendo allo spedizioniere doganale l'obbligo di avere la propria residenza in un comune compreso nella circoscrizione per la quale risulta abilitato, l'art. 47, 4° comma, dà allo spedizioniere doganale stesso la figura di un responsabile o di un rappresentante nel territorio dello Stato membro importatore, mentre l'imposizione di tale figura è stata espressamente qualificata, dall'art. 2, n. 3, lett. g), della direttiva 22 dicembre 1969, n. 70/50/CEE (GU 1970, n. L 13, pag. 29), come misura d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa.

11 Dall'esame della normativa in materia di dichiarazione in dogana, quale risulta dal complesso delle disposizioni contenute negli artt. 40, 43, 44, 47 e 56 del testo unico, emerge che è esatta la constatazione della Commissione secondo cui dette disposizioni non consentono al proprietario della merce di «essere rappresentato in dogana da qualsiasi persona a cui egli abbia dato procura affinché agisca in suo nome e per suo conto», ma che, per contro, l'affermazione secondo cui detto proprietario può essere rappresentato solo da uno spedizioniere doganale non tiene pienamente conto della vera portata delle disposizioni di cui trattasi, se l'espressione «essere rappresentato . . . solo» viene intesa nel senso che il proprietario della merce, qualora non faccia egli stesso la dichiarazione in dogana, possa farsi sostituire soltanto da uno spedizioniere doganale per l'espletamento di questa formalità.

12 L'art. 56 dispone infatti, al 2° comma, che ai fini della dichiarazione «è considerato proprietario della merce colui che la presenta in dogana ovvero che la detiene al momento dell'entrata nel territorio doganale o dell'uscita dal territorio stesso . . .». Il Governo italiano, sia nel corso del procedimento amministrativo, sia nelle fasi scritta e orale del presente procedimento, ha dichiarato formalmente che questa disposizione doveva essere interpretata, ed era effettivamente applicata — quest'ultimo punto non è stato contestato dalla Commissione — da parte delle competenti amministrazioni italiane nel senso che il proprietario della merce il quale non effettui personalmente la dichiarazione può non solo ricorrere ad uno spedizioniere professionista o ad

uno spedizioniere-dipendente, ma anche conferire a qualsiasi persona, e quindi, fra l'altro, al trasportatore e al depositario della merce, l'incarico di provvedere a tale dichiarazione, purché detta persona presenti la merce in dogana o la detenga al momento della sua entrata o della sua uscita dal territorio doganale. Esso ha inoltre precisato che l'ultima frase dell'art. 56, secondo cui «rimane salvo, in ogni caso, il diritto della dogana di accertare, ad ogni effetto del presente testo unico, chi abbia la proprietà della merce oggetto delle operazioni doganali», non significa che l'amministrazione possa rifiutare di ricevere la dichiarazione da chi, pur non essendo proprietario, detenga la merce o la presenti in dogana, ma ha lo scopo di permettere all'amministrazione stessa di rendere il proprietario solidalmente responsabile col dichiarante per i diritti doganali e le eventuali ammende, com'è precisato nell'art. 38 del testo unico.

13 Il Governo italiano ha tenuto altresì a precisare che la prassi amministrativa è tuttavia orientata nel senso di un esame più minuzioso della dichiarazione, allorché questa viene fatta dal proprietario o dai soggetti assimilati che non nel caso in cui vi provvedano spedizionieri professionisti — indipendenti o dipendenti — in ragione della qualificazione che questi devono possedere.

14 Prendendo atto di tali dichiarazioni, la Corte costata che l'interpretazione delle norme in questione è conforme al testo delle stesse. Ne consegue che il proprietario della merce ha varie possibilità qualora intenda far effettuare da un terzo la dichiarazione in dogana, senza dovere, come sostiene la Commissione, ricorrere necessariamente ad uno spedizioniere doganale. La circostanza che la sostituzione possa avvenire attraverso una finzione legale, come quella cui si riferisce l'art. 56, 2° comma, del testo unico (per la quale è assimilato al proprietario colui che presenta la merce in dogana o che fa la dichiarazione in qualità di detentore), ovvero sulla base della nozione giuridica di «rappresentanza indiretta» (per cui il dichiarante agisce per conto del proprietario, ma in nome proprio, ed è solidalmente responsabile col proprietario) invece che in base ad una procura conferita dal proprietario a questa stessa persona, non può essere considerata come un valido indizio del fatto che le formalità di cui trattasi abbiano il carattere di misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

La circostanza che il proprietario non possa farsi sostituire da un procuratore che non sia detentore della merce né in grado di presentarla in dogana, e che debba in tale ipotesi ricorrere ai servizi di uno spedizioniere indipendente o dipendente, non può neppur essa determinare una misura d'effetto equiva-

lente ad una restrizione quantitativa, poiché le altre modalità di dichiarazione offrono al proprietario stesso una scelta effettiva e ragionevole che gli consente di evitare, se lo ritenga conveniente, la necessità di ricorrere ad uno spedizioniere professionista.

15 La Commissione fa tuttavia valere, in secondo luogo, che determina una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa anche la circostanza per cui i dichiaranti diversi dal proprietario stesso, quando non siano spedizionieri, possono effettuare la dichiarazione soltanto in nome proprio, non già come mandatari del proprietario della merce, e rispondono di conseguenza personalmente — e, se del caso, in solido col proprietario stesso — dei diritti e delle ammende, mentre, da una parte, la responsabilità personale degli spedizionieri indipendenti è solo sussidiaria e limitata al pagamento dei maggiori diritti dovuti (art. 41 del testo unico) e, dall'altra, gli spedizionieri dipendenti agiscono sotto la responsabilità del proprietario della merce da essi rappresentato. La Commissione sembra voler sostenere che i terzi cui il proprietario della merce fa ricorso per l'espletamento delle formalità doganali dovrebbero poter agire in suo nome e per suo conto, e senza alcuna responsabilità propria nei confronti dell'amministrazione, purché si mantengano entro i limiti del mandato. Qualsiasi obbligo supplementare costituirebbe un ostacolo eccessivo per la libera circolazione delle merci.

16 A prescindere dalla circostanza che questo aspetto della normativa italiana non è stato preso in esame, o quanto meno non è stato espressamente considerato, nel parere motivato o nel ricorso, non si può ritenere che la differenza stabilita sul piano nazionale tra il regime della responsabilità vigente per coloro che esercitano un'attività sottoposta ad una disciplina professionale e a determinate esigenze di qualificazione professionale e quello applicato nel caso di dichiaranti che non rispondano a tali requisiti vada oltre i limiti di ciò che le autorità governative possono considerare giustificato dalla preoccupazione di garantire il corretto adempimento degli obblighi in materia di dichiarazione in dogana. D'altra parte, la Commissione non precisa neppure in qual modo tale differenza possa costituire, almeno in potenza, un ostacolo per la libera circolazione delle merci.

17 La Commissione sostiene infine che l'obbligo, imposto in via di principio dall'art. 47, 4° comma, del testo unico, di avere la residenza in un comune compreso nella «circoscrizione per la quale risulta abilitato» dà allo spedizio-

niere doganale «la figura di un responsabile o di un rappresentante sul territorio dello Stato membro importatore», mentre l'imposizione di un siffatto rappresentante è stata espressamente qualificata dall'art. 2, n. 3, lett. g), della direttiva 22 dicembre 1969, n. 70/50/CEE (GU 1970, n. L 13, pag. 29) come misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

18 Questa tesi non può essere accolta. Senza che sia necessario interpretare la richiamata norma della direttiva n. 70/50 e chiarire la questione del se essa riguardi effettivamente l'obbligo di residenza imposto dalla normativa nazionale ai fini dell'espletamento, da parte di professionisti, per conto terzi, delle formalità doganali, è sufficiente ritenere che questo aspetto dovrebbe essere eventualmente preso in considerazione soltanto qualora fosse provato che gli importatori o gli esportatori non abbiano, com'è stato sostenuto dalla Commissione, altra scelta che il ricorso ad uno spedizioniere professionista. Dall'esame delle contestate disposizioni del testo unico risulta tuttavia, che, pur non disponendo di una libertà assoluta nella scelta del terzo dal quale intendono farsi rappresentare al fine di provvedere alla dichiarazione in dogana, detti operatori dispongono di una ragionevole libertà di scelta, sufficiente a far ritenere infondata la censura relativa all'esistenza di una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

19 Dalle precedenti considerazioni risulta che le censure formulate dalla Commissione con riferimento agli artt. 30 e 34 del Trattato CEE non possono ritenersi fondate.

C — Sulla violazione dell'art. 52 del Trattato

20 La Commissione sostiene che il summenzionato art. 48, lett. a), del testo unico viola l'art. 52 del Trattato, ai sensi del quale la libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività indipendenti e il loro esercizio alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini.

21 Il Governo italiano contesta questo punto di vista e fa valere che la condizione di reciprocità contemplata dal suddetto art. 48 si riferisce necessariamente soltanto ai cittadini dei paesi terzi, non certo a quelli degli altri Stati membri. Il principio giuridico secondo cui la lex specialis — nella fattispecie, art. 52 del Trattato — prevale sulla norma di carattere generale — nella

fattispecie, art. 48 del testo unico — escluderebbe qualsiasi dubbio in proposito. Sarebbe evidente che, attualmente, non si può ipotizzare alcuna condizione di reciprocità relativamente alla prestazione di servizi, nei rapporti fra gli Stati membri, né al riguardo sussisterebbe alcuna incertezza presso gli operatori economici interessati.

La Commissione avrebbe del resto riconosciuto che l'applicazione data in Italia all'art. 48, lett. a), del testo unico è conforme al Trattato. Il Governo italiano aggiunge di aver inoltre indicato, nella risposta al parere motivato, che «sarà comunque provveduto ad una precisazione legislativa».

22 La tesi del Governo italiano non può essere accolta. Va tenuto cono del fatto che, benché in materia la situazione obiettiva sia chiara, nel senso che l'art. 52 del Trattato ha efficacia diretta nell'ordinamento giuridico italiano, ciò non toglie che — come è stato ritenuto da questa Corte nella sentenza 4 aprile 1974 (causa 167/73, *Commissione c/ Repubblica francese,* Racc, 1974, pag. 359) — la permanenza, nella legislazione di uno Stato membro, di un testo incompatibile col Trattato determina, con il mantenere uno stato di incertezza circa la possibilità di fare appello al diritto comunitario, una situazione di fatto ambigua per gli interessati. Il fatto che la disposizione di cui trattasi sia stata mantenuta in vigore senza alcuna modifica costituisce quindi un ostacolo per la libertà di stabilimento. Il Governo italiano, del resto, ha ammesso la necessità di porre fine a tale ambiguità, assicurando, nella lettera 24 aprile 1978, con la quale rispondeva al parere motivato, che sarebbe stato ben presto provveduto «a promuovere l'emanazione di un provvedimento legislativo» per le necessarie precisazioni, anche se finora non ha dato seguito a tale impegno.

23 Considerato quanto precede, è d'uopo dichiarare che, mantenendo invariato l'art. 48, lett. a), del testo unico, senza stabilire alcuna deroga, per quanto riguarda la condizione di reciprocità, a favore dei cittadini degli altri Stati membri, la Repubblica italiana à venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 52 del Trattato CEE; per il resto, il ricorso va respinto.

Sulle spese

24 Ai sensi dell'art. 69, § 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, la Corte può compensare le spese. Poichè la Commissione e la Repubblica italiana sono rimaste soccombenti ciascuna su un capo della domanda, si procederà alla compensazione delle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Mantenendo invariato l'art. 48, lett. a), del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale approvato con DPR 23 gennaio 1973, n. 43, senza stabilire alcuna deroga, per quanto riguarda la condizione di reciprocità, a favore dei cittadini degli altri Stati membri, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 52 del Trattato CEE.

2° Per il resto, il ricorso è respinto.

3° Le spese sono compensate.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 25 ottobre 1979.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher