CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 29 giugno 1995 *

Introduzione

1. Il giudice conciliatore di Milano, che propone la domanda di pronuncia pregiudiziale che sto ora esaminando, aveva inizialmente sottoposto alla Corte di giustizia cinque estese questioni, di cui, pochi giorni prima dell'udienza fissata nel procedimento pregiudiziale, ne ritirava tre su istanza presentata congiuntamente da ambedue le parti nella causa principale previa iniziativa dell'Avvocatura dello Stato italiano. Le due questioni pregiudiziali rimaste sono così formulate:

«1) Se, in virtù dei regolamenti (CEE) che hanno dato attuazione nella Comunità agli Accordi sottoscritti tra la Comunità economica europea e i paesi di ambito EFTA ed ai protocolli complementari agli accordi stessi ed alle successive modificazioni, le disposizioni della direttiva 83/643/CEE siano applicabili anche alle operazioni doganali aventi ad oggetto gli scambi CEE/EFTA, relativi ai prodotti contemplati negli accordi medesimi e nelle successive modificazioni di essi; in particolare, se, con riferimento alle operazioni doganali aventi ad oggetto prodotti contemplati nei suddetti Accordi CEE/EFTA, sia compatibile con le innanzi richiamate norme di diritto comunitario derivato la legislazione di uno Stato membro, del tipo di quella prevista dall'art. 15 del DPR 8 maggio 1985, n. 254, e dall'art. 11 del DPR 23 gennaio 1973, n. 43, che, al secondo comma, lett. b), disponeva (contrariamente a quanto previsto nell'art. 5, primo comma, secondo trattino, della direttiva 83/643/CEE del 1° dicembre 1983) l'orario ordinario di apertura degli Uffici doganali di confine per sei ore dal lunedì al venerdì, e autorizzando l'addebito del costo del servizio per le operazioni doganali eseguite oltre il detto orario ordinario.

2) Se — ad integrazione e chiarimento di quanto statuito, con esplicito riguardo agli scambi intracomunitari, con la sentenza 21 marzo 1991, in causa C-209/89 resa nel caso Commissione/Italia — i principi enunciati in detta sentenza 21 marzo 1991 siano applicabili anche agli scambi con i paesi terzi e con i paesi facenti parte dell'EFTA, in virtù delle norme del Trattato CEE sul divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali, sull'unione doganale e sull'istituzione della Tariffa doganale comune e le successive disposizioni di diritto derivato. In particolare, se, anche *con riferimento alle operazioni doganali aventi ad oggetto il traffico con i paesi terzi*, le rammentate disposizioni di

* Lingua originale: lo spagnolo.

diritto comunitario ostino all'introduzione e/o al mantenimento da parte di uno Stato membro di una normativa nazionale, quale quella introdotta dai decreti ministeriali 29 luglio 1971 (GURI n. 193 del 31 luglio 1971) e 30 gennaio 1979 (GURI del 5 febbraio 1979), in forza della quale agli operatori privati veniva imposto il pagamento del costo del servizio "fuori orario" (cioè oltre l'orario ordinario di servizio) non già in base al costo orario del personale effettivamente impiegato per le operazioni doganali richieste e rese contemporaneamente allo spedizioniere doganale, ma un compenso unico per ciascuna operazione doganale richiesta, commisurato alla specie e alla durata del servizio più remunerativo compiuto, e indipendentemente dal pagamento addebitato separatamente per ciascuna delle altre operazioni doganali richieste dallo spedizioniere doganale e rese contemporaneamente al medesimo».

2. In sintesi, le questioni inizialmente formulate si riferivano:

— in primo luogo, all'incidenza delle norme e dei principi di diritto comunitario sulla normativa nazionale — legge italiana 20 dicembre 1990, n. 428 [1] (in prosieguo: la «legge n. 428») — che disciplina il rimborso di talune entrate tributarie indebitamente riscosse da parte dell'Amministrazione italiana delle dogane;

— in secondo luogo, all'applicabilità di siffatte norme e principi di diritto comunitario alle merci provenienti da paesi terzi in modo che i dazi o gli altri tributi percepiti in ragione di operazioni doganali su prodotti analoghi debbano attenersi alle stesse normative che vigono per le merci provenienti da altri Stati membri.

3. Alla problematica dapprima esposta si riferivano in modo specifico la prima, la seconda e la terza questione, ormai decadute. Con tali questioni il giudice a quo chiedeva alla Corte di giustizia di pronunciare una decisione con cui fosse data «applicazione», «integrazione o chiarimento» alla sua giurisprudenza relativa alla restituzione dei tributi indebitamente percepiti, qualora uno Stato non abbia soddisfatto gli obblighi derivanti dal diritto comunitario, mantenendo in vigore tributi o altri diritti doganali con esso incompatibili.

4. La quarta e la quinta questione pregiudiziale — le sole che restano ancora da esaminare — sono, da parte loro, intese a ottenere precisazioni sul se le norme e i divieti generali che regolano le importazioni intracomunitarie (in pratica il divieto di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali) possano essere applicati alle operazioni doganali su merci provenienti da paesi terzi e, in particolare, su merci provenienti da paesi appartenenti all'Associazione europea di libero scambio (in prosieguo: l'«EFTA»).

1 — Legge 29 dicembre 1990, n. 428, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (GURI, Supplemento ordinario al n. 10 del 12.1.1991).

I fatti salienti all'origine della causa

5. La società italiana a responsabilità limitata «Aprile», già operante come spedizioniere doganale in Milano, veniva dichiarata fallita il 20 ottobre 1992. Il curatore fallimentare, esaminata la contabilità dell'azienda, decideva di chiedere alla Tesoreria provinciale dello Stato la restituzione delle somme pagate da detta società negli anni precedenti a titolo di diritti per operazioni doganali eseguite fuori dell'orario ordinario di servizio degli impiegati civili dello Stato, ovvero fuori del circuito doganale.

6. Di fronte alla risposta negativa dell'Amministrazione, il curatore fallimentare, previa autorizzazione del giudice, presentava almeno due domande: una per la somma di 618 436 900 LIT, dinanzi al Tribunale di Milano, e l'altra per un importo inferiore, dinanzi al giudice conciliatore della stessa città. Secondo la richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio, il motivo per cui la domanda veniva suddivisa in due azioni giudiziarie proposte dinanzi a due giudici diversi aveva l'obiettivo di ottenere, con la seconda azione, «il rinvio quasi immediato dinanzi alla Corte di giustizia delle questioni che costituiscono il thema decidendum».

7. Nella domanda presentata al giudice conciliatore — dalla quale trae origine il presente procedimento pregiudiziale — la Aprile Srl pretendeva dall'amministrazione italiana la restituzione della somma di 933 200 LIT, corrispondente ai tributi già pagati per le operazioni effettuate durante i giorni 22, 23, 24 e 26 novembre 1990 dalla dogana di Segrate - Aeroporto di Linate e che furono dovuti in virtù della normativa nazionale italiana, la quale all'epoca consentiva di assoggettare a determinati tributi le operazioni doganali di importazione effettuate fuori dell'orario ordinario di lavoro dei dipendenti delle dogane.

8. Di fronte all'opposizione dell'Amministrazione delle Finanze dello Stato a detta domanda, il giudice conciliatore di Milano, con ordinanza 26 aprile 1994, trasmetteva a questa Corte di giustizia le questioni pregiudiziali ora in esame.

9. Nel corso del procedimento pregiudiziale, a conclusione della fase scritta e dopo che era stata fissata la data dell'udienza per il giorno 11 maggio 1995, l'Avvocatura dello Stato italiano, il giorno 5 dello stesso mese, compariva dinanzi al giudice conciliatore di Milano e, a nome dell'Amministrazione convenuta, dichiarava che, «atteso il carattere non tributario dei corrispettivi oggetto della domanda di rimborso azionata dalla parte attrice», riconosceva l'inapplicabilità dei commi secondo e settimo dell'art. 29 della legge n. 428 e rinunciava, di conseguenza, all'eccezione che aveva dedotto quale motivo di

opposizione alla domanda. D'accordo con la parte attrice, chiedeva perciò al giudice di modificare l'ordinanza di rinvio, limitandola alle due ultime questioni ivi già formulate.

10. Con ordinanza emessa nello stesso giorno, il 5 maggio 1995, il giudice conciliatore di Milano comunicava a questa Corte di giustizia che la pronuncia pregiudiziale sulle prime tre questioni formulate nell'originaria ordinanza non era più necessaria.

Considerazioni preliminari sulla ricevibilità

11. Il governo italiano afferma, prima di procedere all'esame del merito, che il giudice a quo ha omesso di valutare la «necessità» delle questioni da lui proposte ai fini della causa principale e che avrebbe dovuto previamente risolvere alcuni punti rilevanti per la sua decisione.

12. Tale eccezione, che si riferiva all'originaria ordinanza di rinvio nel suo complesso, non è stata modificata dopo che detta ordinanza si è ridotta alle due ultime questioni pregiudiziali. È vero che il nesso tra le cinque questioni pregiudiziali inizialmente proposte rende ardua un'analisi differenziata di un'eccezione processuale di irricevibilità che si ripercuoteva su tutto il procedimento pregiudiziale, in quanto tale; tuttavia la rinuncia ad una parte importante delle questioni da parte del giudice a quo richiede che quantomeno si tenti di esaminare l'eccezione con riferimento alle singole questioni.

13. Per quanto riguarda la norma alla quale era stato fatto in origine riferimento per opporsi alla ripetizione dell'indebito, l'eccezione dovrebbe essere senza dubbio respinta. L'ordinanza mediante la quale sono state sollevate le questioni pregiudiziali sopra esposte, come pure l'argomentazione delle parti in causa, fanno riferimento, in senso positivo o negativo, ad una legge nazionale che disciplina proprio il sistema di rimborso o di ripetizione dei pagamenti indebitamente effettuati all'Amministrazione italiana delle dogane «in applicazione di disposizioni nazionali incompatibili con norme comunitarie».

14. Sulla base di quanto sopra considerato e tenuto conto dei dubbi esistenti circa l'incidenza del diritto comunitario sul menzionato regime di rimborso previsto dalla legge n. 428 — dubbi sui quali si è persino pronunciata la Corte suprema di cassazione [2] — la necessaria valutazione di rilevanza o di pertinenza che il giudice proponente deve effettuare prima di formulare le questioni pregiudiziali è parsa essere debitamente fondata.

2 — V. sentenza della Corte suprema di cassazione (Prima Sezione civile) 10 aprile 1992, prodotta unitamente alle osservazioni scritte delle parti.

15. Cionostante, dal momento che il giudice a quo riduce l'ambito del procedimento pregiudiziale a questioni che si riferiscono esclusivamente a merci provenienti da paesi terzi, l'eccezione di irricevibilità assume maggiore rilevanza, giacché l'ordinanza di rinvio non chiarisce certo con la necessaria precisione alcuni fatti determinanti ai fini della decisione finale, in particolare quelli relativi alla provenienza effettiva di tali merci.

16. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, sebbene l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale imponga che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni che solleva o, quantomeno, spieghi le circostanze di fatto e di diritto su cui tali questioni sono fondate, è però sufficiente che le ordinanze trasmesse dal giudice a quo e le osservazioni scritte presentate dalle parti nella causa principale forniscano alla Corte informazioni sufficienti che le consentano di interpretare le norme di diritto comunitario alla luce della situazione che forma oggetto della causa principale, anche se il giudice nazionale non ha fornito una presentazione esauriente della situazione di diritto e di fatto [3]. Il grado di rigore con il quale questa condizione viene richiesta può variare in funzione delle caratteristiche di ciascun caso specifico e della formulazione delle questioni sollevate, quand'anche qualche recente decisione della Corte di giustizia [4] si mostri meno favorevole a ricevere questioni pregiudiziali le cui ordinanze di rinvio non forniscano le necessarie informazioni, non spieghino le ragioni della scelta delle norme comunitarie in considerazione e la relazione tra queste e la normativa nazionale applicabile alla controversia.

17. Così come sostenuto dal governo italiano — e come la Commissione si vede parimenti costretta ad ammettere — l'ordinanza di rinvio omette di far riferimento ad alcuni dati della controversia determinanti per dirimere la lite, in quanto non specifica a sufficienza se le merci alla base del pagamento del tributo di cui si chiede il rimborso provenivano o no, di fatto, da paesi terzi, e di quali paesi in concreto si trattava. Omissione forse dovuta al fatto che il giudice nazionale ha emesso l'ordinanza dopo aver ricevuto la domanda della parte attrice (marzo 1994) e l'opposizione dell'avvocato dello Stato italiano (aprile 1994) senza adottare provvedimenti intesi a verificare e a raggiungere la prova dei fatti, dei quali, per quanto riguarda la provenienza delle merci, non era dato individuare con precisione i contorni neppure nella documentazione allegata agli atti processuali.

18. È altresì certo — per quanto abbia minore importanza ai fini dell'irricevibilità — che nelle questioni sollevate possono ingenerare confusione i riferimenti indistintamente operati ai tributi percepiti a titolo di servizi doganali, senza ulteriori dettagli,

3 — V. sentenze 16 luglio 1992, causa C-83/91, Meilicke (Racc. pag. I-4871), e 3 marzo 1994, causa C-316/93, Vaneetveld (Racc. pag. I-763).

4 — V., in tal senso, sentenza 26 gennaio 1993, cause riunite C-320/90, C-321/90 e C-322/90, Telemarsicabruzzo e a. (Racc. pag. I-393), e l'ordinanza di irricevibilità 7 aprile 1995, causa C-167/94, Grau Gomis (Racc. pag. I-1023).

laddove è risaputo che tali servizi possono assumere modalità differenti, aventi ciascuna un regime suo proprio: servizi prestati al di fuori dell'orario ordinario di lavoro o fuori del circuito doganale ovvero contemporaneamente a vari operatori.

19. Ciononostante su tali imprecisioni non dovrebbe basarsi una decisione di irricevibilità. Da un lato, è la stessa Avvocatura dello Stato italiano che, nel difendere l'amministrazione doganale (ministero delle Finanze) di fronte alla domanda originaria, affermava che non tutte le importazioni in considerazione avevano ad oggetto merci di provenienza comunitaria, il che equivale ad ammettere che la lite riguardava sia merci comunitarie sia merci importate da paesi terzi. Dall'altro, è alquanto di scarso rilievo che ci si dilunghi sui riferimenti alle imposte o ai tributi percepiti per l'uno o per l'altro dei servizi sopra esposti, mentre appare chiaramente precisato nella causa principale che si tratta esattamente di tributi dovuti come corrispettivo di servizi doganali prestati fuori dell'orario normale.

20. Non va, inoltre, dimenticato che l'Amministrazione convenuta dispone degli elementi di prova necessari per determinare l'origine extracomunitaria delle merci la cui importazione risulta gravata dai tributi controversi, dato che si tratta di operazioni doganali registrate. Di conseguenza, detta amministrazione non solo ha riconosciuto *a contrario* la tesi dell'attrice circa l'origine extracomunitaria di «alcune» delle merci assoggettate a tributo, ma avrebbe potuto, se necessario, dimostrare documentalmente il contrario, cosa che non ha fatto. Si deve altresì rilevare che la domanda originaria chiedeva al giudice conciliatore l'apertura della fase probatoria proprio affinché la dogana di Segrate - Aeroporto di Linate desse informazioni in merito ai dati di fatto relativi alle importazioni in considerazione.

21. In conclusione, pur riconoscendo che sarebbe stata auspicabile una maggiore precisione circa l'origine extracomunitaria degli scambi commerciali che hanno dato luogo ai tributi di cui si chiede in pratica la restituzione, la domanda di pronuncia pregiudiziale non dovrebbe essere dichiarata per tale motivo irricevibile, se si considera che ambedue le parti, in realtà, giungono ad ammettere che almeno talune delle merci importate dalla società attrice che costituiscono oggetto dei tributi controversi provenivano da paesi terzi.

Il contesto normativo nazionale e quello comunitario

22. L'originaria formulazione delle questioni pregiudiziali faceva riferimento, in primo luogo, alla norma italiana sulla ripetizione dell'indebito, per porre poi l'accento sulla giurisprudenza che considera in contrasto con il diritto comunitario determinati tributi pagati dalla società attrice.

23. Per una migliore comprensione della controversia è opportuno richiamare brevemente la legge italiana, che l'amministrazione aveva in un primo momento invocato per opporsi all'azione di ripetizione, legge di cui ha più tardi ammesso la mancata applicazione, invocando paradossalmente il «carattere non tributario» delle somme oggetto della domanda di rimborso. Trattasi della legge n. 428, il cui art. 29, intitolato «Rimborso dei tributi riconosciuti incompatibili con norme comunitarie»:

— al primo comma, estende l'applicazione del termine quinquennale di decadenza previsto dall'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale a tutte le domande e le azioni esperibili per il rimborso di quanto pagato in relazione ad operazioni doganali; riduce, ciononostante, a tre anni, a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge, il predetto termine ed il termine di prescrizione previsto dall'articolo 84 dello stesso testo unico;

— al secondo comma dispone che «i diritti doganali all'importazione, le imposte di fabbricazione, le imposte di consumo, il sovrapprezzo dello zucchero e i diritti erariali riscossi in applicazione di disposizioni nazionali incompatibili con norme comunitarie sono rimborsati a meno che il relativo onere non sia stato trasferito su altri soggetti»;

— al settimo comma stabilisce che la disposizione contenuta nel citato secondo comma si applica anche quando il rimborso concerne somme versate anteriormente alla data di entrata in vigore della medesima legge (27 gennaio 1991).

24. La parte attrice affermava che l'applicazione di tale norma alla restituzione dei tributi controversi è in contrasto con il diritto comunitario in quanto assoggetta l'esercizio del diritto di rimborso di pubbliche entrate incompatibili con detto ordinamento a termini più onerosi per gli interessati di quelli imposti dal diritto comune e, per di più, con efficacia retroattiva; denunciava altresì la violazione del diritto comunitario che, a suo avviso, era contenuta nella legge, in quanto si escludeva l'azione di ripetizione ove l'onere fosse stato trasferito su terzi.

25. Siccome il governo italiano ha tardivamente ammesso la mancata applicazione della legge n. 428 al caso di specie (senza che, a quanto pare, ciò abbia comportato la totale accettazione della domanda attrice, che avrebbe reso inutile la continuazione della controversia principale), non è più necessario confrontare il contenuto della norma con gli obblighi derivanti dal diritto comunitario in merito alla ripetizione di somme indebitamente introitate.

26. Per quanto riguarda la riscossione delle somme pagate per i servizi doganali italiani resi «fuori orario» e il calcolo del «costo del servizio», la Corte di giustizia ne aveva dichiarato la parziale incompatibilità con il diritto comunitario nelle sentenze 30 maggio 1989, causa 340/87, Commissione/Italia [5], e, rispettivamente, 21 marzo 1991, causa 209/89, Commissione/Italia [6].

27. Nella prima di dette sentenze la Corte di giustizia ha analizzato l'art. 11 del decreto del presidente della Repubblica italiana 23 gennaio 1973, n. 43, recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, nel testo sostituito dall'art. 1, n. 2, del DPR 8 maggio 1985, n. 254. A tenore di detta legge veniva percepito un importo corrispondente al costo del servizio per le operazioni doganali eseguite durante il periodo di apertura degli uffici che eccede il limite dell'orario ordinario di lavoro degli impiegati civili dello Stato, orario che nella Repubblica italiana era di sei ore al giorno da lunedì a sabato. Detta sentenza ha altresì preso in esame l'art. 15 del citato DPR n. 254, che disponeva, in modo più generale, che i controlli e le formalità amministrative contemplate in detto decreto, eseguiti nel periodo di apertura degli uffici che eccede il limite dell'orario ordinario di lavoro degli impiegati civili dello Stato, sono espletati con l'addebito del costo del servizio.

5 — Racc. pag. 1483.
6 — Racc. pag. I-1575.

28. La Corte di giustizia decise in detta sentenza che:

«La Repubblica italiana, addebitando agli operatori economici, nell'ambito del commercio intracomunitario, il costo dei controlli e delle formalità amministrative espletati durante una parte dell'orario ordinario d'apertura degli uffici doganali dei posti di frontiera fissato dall'art. 5, n. 1, lett. a), secondo trattino, della direttiva 83/643 del Consiglio del 1° dicembre 1983, relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci tra Stati membri, come modificata dalla direttiva 87/53, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 9 e 12 del Trattato CEE».

29. Nella seconda delle citate sentenze (cioè in quella pronunciata il 21 marzo 1991, causa 209/89, Commissione/Italia), la stessa Corte di giustizia ha dichiarato che era ugualmente incompatibile con il diritto comunitario esigere da ciascuna ditta singolarmente il pagamento di un corrispettivo sproporzionato rispetto al costo dei servizi doganali resi, nel caso di servizi resi contemporaneamente a più ditte in occasione del compimento delle formalità doganali nell'ambito degli scambi intercomunitari. Detti tributi erano sia somme dovute per servizi effettuati fuori

dell'orario normale di lavoro sia corrispettivi dovuti per servizi resi fuori del circuito doganale, ambedue disciplinati dai decreti ministeriali 29 luglio 1971 e 30 gennaio 1979.

32. Il menzionato art. 5 regola l'orario normale di apertura degli uffici doganali dei posti di frontiera. Si tratta, assieme ad altre, di una norma in più con cui la direttiva 83/643 intendeva rendere più agevoli i controlli fisici e le formalità amministrative nei trasporti di merci tra Stati membri.

Sulla prima questione

33. A norma dell'art. 1, n. 1, di detta direttiva:

30. Il giudice a quo si chiede se la disposizione di cui all'art. 5, n. 1, secondo trattino, della direttiva 83/643/CEE [7] sia applicabile anche alle operazioni doganali aventi ad oggetto scambi commerciali extracomunitari e, più concretamente, alle operazioni doganali relative al commercio dei prodotti contemplati negli accordi CEE/Paesi dell'EFTA.

«fatte salve le disposizioni particolari vigenti nel quadro delle regolamentazioni comunitarie generali o specifiche, la presente direttiva si applica ai controlli fisici e alle formalità amministrative — qui di seguito denominati "controlli" e "formalità" — relativi ai trasporti di merci destinate a varcare

— una frontiera interna della Comunità

31. Anche se, come opportunamente sottolinea la Commissione nelle sue osservazioni, la questione presenta oggi un valore piuttosto storico, data la creazione dello Spazio economico europeo, non se ne può escludere la rilevanza, rispetto alla controversia sottoposta al giudice a quo, tenuto conto delle date alle quali risalgono i fatti di causa.

o

— una frontiera esterna della Comunità, quando il trasporto fra Stati membri comporta l'attraversamento di un paese terzo».

7 — Direttiva del Consiglio 1° dicembre 1983, relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci tra Stati membri (GU L 359, pag. 8).

34. Come già sottolineato dall'avvocato generale Van Gerven nelle sue conclusioni presentate nella causa 340/87, Commissione/Italia [8] «[La direttiva 83/643/CEE], considerati il preambolo e il dispositivo, riguarda solo il traffico di merci intracomunitario (...). Manifestamente, la direttiva non si applica alla circolazione di merci fra Stati membri e paesi terzi, in altre parole, quando si tratta di merci che non si trovano ancora in libera pratica».

35. Quest'affermazione deve essere ancora una volta ripetuta. La direttiva 83/643 trovava applicazione agli scambi commerciali intracomunitari e non aveva lo scopo di interessare le operazioni commerciali extracomunitarie che ciascuno Stato membro sviluppasse con i paesi terzi. Estenderne l'operatività a tale tipo di operazioni eccederebbe il limite che la formulazione della disposizione presuppone.

36. In particolare, dal momento che la prima questione pregiudiziale si riferisce specificamente agli orari di apertura, dalla direttiva 83/643 non si deduce che per gli scambi extracomunitari gli Stati membri fossero obbligati a tenere aperti gli uffici doganali durante il medesimo orario previsto per gli scambi intracomunitari, né che la giornata o l'orario di lavoro degli uffici doganali dovessero essere nell'uno o nell'altro caso identici.

37. Ciò non osta alla possibilità che uno qualsiasi dei regolamenti che hanno dato attuazione nella Comunità agli accordi stipulati tra la Comunità economica europea e i paesi dell'EFTA e ai protocolli complementari a detti accordi e successive modifiche contenga dei richiami alla direttiva 83/643, di modo che in singoli casi concreti renda obbligatorie le disposizioni di questa ultima direttiva. Se così dovesse essere, l'applicabilità della direttiva 83/643 ad alcuni determinati scambi extracomunitari deriverebbe non dalla sua stessa formulazione, bensì dal richiamo ad essa operato in altre norme comunitarie vincolanti che regolano detti scambi.

Sulla seconda questione

38. Con l'ultima questione, il giudice a quo si chiede se i principi relativi agli scambi intracomunitari sanciti dalla citata sentenza 21 marzo 1991, causa C-209/89, Commissione/Italia, vertente sul divieto di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, siano applicabili anche agli scambi con i paesi terzi.

39. Vuole, in particolare, sapere se, anche rispetto alle operazioni doganali aventi ad oggetto scambi con i paesi terzi, il diritto comunitario osti all'introduzione e/o al mantenimento da parte di uno Stato membro di una normativa nazionale in forza della quale agli operatori privati veniva imposto il

8 — Conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven dell'11 aprile 1989, causa 340/87, Commissione/Italia (Racc. 1989, pag. 1483, in particolare pag. 1493).

pagamento del costo del servizio «fuori orario» (cioè oltre l'orario ordinario di servizio), non già in base al costo orario del personale effettivamente impiegato per le operazioni doganali rese allo spedizioniere doganale contestualmente alla sua richiesta, ma un compenso unico per ciascuna operazione doganale richiesta, commisurato alla specie e alla durata del servizio più remunerativo compiuto, e indipendentemente dal pagamento addebitato separatamente per ciascuna delle altre operazioni doganali richieste dallo spedizioniere doganale e rese contemporaneamente al medesimo.

40. Siffatto meccanismo di imposizione doganale è stato dichiarato in contrasto con il diritto comunitario con sentenza 21 marzo 1991, causa 209/89, Commissione/Italia, nella misura in cui si riferisce agli scambi commerciali intracomunitari. La Corte di giustizia, come detto in precedenza [9], ha affermato che si trattava di una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale secondo l'accezione degli artt. 9, 12, 13 e 16 del Trattato, in quanto esigeva il pagamento di un corrispettivo sproporzionato rispetto al costo dei servizi resi ai singoli operatori economici.

41. L'estensione di questa stessa conseguenza giuridica al commercio con paesi terzi potrebbe presentare talune difficoltà, derivanti non già dagli aspetti tipici di questo tipo di tributo (la cui natura di introito di diritto pubblico è difficilmente contestabile), bensì dalle conseguenze che deriverebbero dalla sua generalizzazione a ciascun tipo di paese, di prodotto e di tributo. È a partire da queste considerazioni che la Commissione sottolinea l'aspetto delicato della questione.

42. Vanno considerate separatamente due ipotesi ben distinte:

a) scambi con paesi terzi, regolati da accordi bilaterali o multilaterali nei quali è parte la Comunità economica europea, qualora tali accordi vietino anche tasse di effetto equivalente. A tali scambi possono essere equiparati quelli contemplati da regolamenti di settore (come quelli relativi alle organizzazioni comuni di mercato di vari prodotti agricoli) che contengono lo stesso divieto;

b) scambi commerciali con paesi terzi per i quali non esistano i predetti accordi contenenti detto divieto, con riferimento a beni non contemplati in un'organizzazione comune di mercato.

43. La prima ipotesi ricorre, esattamente, nell'ambito dell'EFTA, alla quale, segnatamente, fa riferimento l'ordinanza di rinvio: gli accordi sottoscritti nel 1972 con i vari

9 — V. supra, paragrafo 29.

Stati [10] — che, come ricorda la Commissione, sono stati successivamente raggruppati nell'Accordo sullo Spazio economico europeo [11] — recavano il divieto di istituire tasse di effetto equivalente, proprio come si verifica in altri accordi bilaterali conclusi con paesi terzi o negli accordi multilaterali di cui era parte la Comunità.

44. In tali casi, né la portata del concetto «tasse di effetto equivalente a dazi doganali» né il diritto soggettivo degli operatori economici di rifiutare il pagamento di tali tributi [12] possono essere intesi in maniera sostanzialmente diversa da quella alla quale la giurisprudenza della Corte di giustizia è pervenuta tramite le sue sentenze sul commercio intracomunitario. Altrettanto deve dirsi, con maggior fondamento, in merito all'analogo divieto contenuto nei regolamenti di organizzazione di mercati agricoli [13].

45. Nella seconda delle ipotesi contemplate (assenza di norme convenzionali o di settore rispetto a determinati paesi e tipi di prodotti) il problema pone maggiori difficoltà.

46. La giurisprudenza iniziale trova espressione nella sentenza 13 dicembre 1973, cause riunite 37/73 e 38/73, Diamantarbeiders [14], dove la Corte di giustizia, adita con una questione pregiudiziale intesa «essenzialmente ad accertare se, ed in quale misura, gli Stati membri possano — dopo il 1° luglio 1968 — istituire o mantenere in vigore tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, riscosse su merci importate direttamente da paesi terzi», aveva deciso che «a partire dall'attuazione della Tariffa doganale comune gli Stati membri non possono introdurre unilateralmente nuove tasse sulle merci importate direttamente da paesi terzi, né aumentare quelle in atto a tale data».

47. Per giungere a tale soluzione la Corte di giustizia considerava che la questione relativa all'applicazione di queste tasse (di effetto equivalente) negli scambi con i paesi terzi doveva essere risolta tenendo conto, allo stesso tempo, delle necessità dovute all'istituzione della Tariffa doganale comune e di

10 — Con la Repubblica d'Austria (GU L 300 del 31.12.1972, pag. 12); con il Regno di Svezia (GU L 300 del 31.12.1972, pag. 97); con la Confederazione elvetica e con il Principato del Liechtenstein (GU L 300 del 31.12.1972, pagg. 189 e 281); con la Repubblica d'Islanda (GU L 301 del 31.12.1972, pag. 2); con il Regno di Norvegia (GU L 171 del 27.6.1973, pag. 2); con la Repubblica di Finlandia (GU L 328 del 28.11.1973, pag. 2).

11 — GU L 1 del 3.1.1994, pag. 3.

12 — V. sentenza 5 febbraio 1976, causa 87/75, Bresciani (Racc. pag. 129), in merito all'efficacia diretta del divieto di tasse di effetto equivalente contenuto nell'art. 2, n. 1, della Convenzione di Yaundé del 20 luglio 1969.

13 — V., in tal senso, sentenze 14 dicembre 1971, causa 43/71, Politi (Racc. pag. 1039), e 9 luglio 1975, causa 21/75, Schroeder (Racc. pag. 913).

14 — Racc. pag. 1609.

quelle derivanti da una politica commerciale comune, secondo l'accezione degli artt. 110-116 del Trattato.

48. Sotto il primo punto di vista, anche se la Tariffa doganale comune, attuata nella sua composizione iniziale con regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 950 [15], non prevedeva espressamente la soppressione o la parificazione delle tasse diverse dai dazi doganali propriamente detti, tuttavia — si legge nella sentenza — dal suo scopo si desume che detto regolamento vieta agli Stati membri di modificare, mediante tributi addizionali, il livello di protezione concesso dalla Tariffa doganale comune.

49. Dal punto di vista della politica commerciale comune, la medesima sentenza affermava che le tasse di effetto equivalente a dazi doganali possono essere con essa incompatibili, in quanto, a norma dell'art. 113, n. 1, del Trattato, la politica commerciale comune è basata su principi uniformi (specialmente per quanto riguarda le modifiche tariffarie, la stipulazione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica d'esportazione e le misure di difesa commerciale) e la definizione di questi principi implica, come la stessa Tariffa comune, la soppressione delle disparità nazionali, fiscali e commerciali, riguardo agli scambi coi paesi terzi.

15 — GU L 172, pag. 1.

50. Analoga conclusione è dato leggere nella citata sentenza 30 maggio 1989, Commissione/Italia [16], laddove afferma, con riferimento alle operazioni doganali relative a scambi con paesi terzi, che «in linea di massima gli Stati membri non hanno la facoltà di aggiungere tributi nazionali a quelli dovuti in base alla normativa comunitaria, perché altrimenti questa perderebbe la sua necessaria uniformità». In termini analoghi sono formulate anche le sentenze 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT [17], e cause riunite 267/81-269/81, SPI-SAMI [18].

51. A mio avviso tale linea giurisprudenziale deve essere mantenuta. La politica commerciale comune è intimamente legata all'istituzione di un'unione doganale omogenea, fondata su una Tariffa doganale comune applicabile alle importazioni di prodotti provenienti da paesi terzi. Detto regime unitario, per essere coerente ed efficace, implica la soppressione sia delle restrizioni quantitative [19] unilateralmente adottate da uno Stato membro sia degli oneri nazionali unilaterali

16 — V. supra, paragrafo 27.

17 — Racc. pag. 731.

18 — Racc. pag. 801.

19 — Così disponeva il regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1982, n. 288, relativo al regime comune applicabile alle importazioni (GU L 35, pag. 1), in vigore alla data alla quale si riferivano dette sentenze, il quale, tuttavia, consentiva talune misure nazionali di salvaguardia e restrizioni a condizioni analoghe a quelle vigenti nel commercio intracomunitario.

sulle importazioni di detti prodotti, oneri ai quali le tasse di effetto equivalente possono essere equiparate [20].

52. Ammettere una diversa soluzione sarebbe come rendere vana l'applicazione della Tariffa doganale comune, dato che gli Stati membri potrebbero agevolmente modificare il livello dell'onere tariffario derivante dall'applicazione di detta Tariffa adottando misure indirette come quella di aggiungervi l'obbligo di pagare altre tasse, che produrrebbero il medesimo effetto. La riscossione addizionale di tributi o di tasse analoghi ai dazi doganali, aventi il medesimo effetto impositivo e imposti unilateralmente da ciascuno Stato ai prodotti provenienti da paesi terzi, sovvertirebbe, in pratica, l'uniformità del sistema doganale comunitario.

53. È senza dubbio vero che siffatte considerazioni non possono essere estese a qualsiasi tributo interno in modo indiscriminato. Acquistano in pieno la loro validità proprio in quanto applicabili alle operazioni doganali sulle merci provenienti da paesi terzi, gravate da tasse che producono il medesimo effetto dei dazi doganali sui prodotti importati.

54. La precisazione che precede si rende necessaria per dissipare taluni dubbi che potrebbero sorgere alla lettura della sentenza della Corte di giustizia 13 luglio 1994, OTO [21], la quale, nel pronunciarsi su un tributo interno, afferma:

«Orbene, sempre secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'art. 95 del Trattato si applica soltanto alle merci provenienti dagli Stati membri e, eventualmente, alle merci originarie di paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri. Ne consegue che questo articolo non si applica ai prodotti importati direttamente dai paesi terzi [v. precitata sentenza (9 giugno 1992, cause riunite da C-228/90 a C-234/90, C-339/90 e C-353/90, Racc. pag. I-3713) Simba e a., punto 14].

(...)

Con riferimento ad una eventuale applicazione dell'art. 113 del Trattato, occorre osservare che il Trattato non contiene, per gli scambi con i paesi terzi, una norma analoga all'art. 95 per quanto attiene ai tributi interni, salve restando, tuttavia, le norme convenzionali eventualmente in vigore fra la Comunità e il paese di origine di una determinata merce (v. sentenza 10 ottobre 1978, causa 148/77,

20 — Il regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, recante approvazione del Codice doganale comune (GU L 302, pag. 1), definisce ormai espressamente come «dazi all'importazione» sia i dazi doganali propriamente detti sia le tasse di effetto equivalente dovute all'importazione delle merci.

21 — Causa C-130/92 (Racc. pag. I-3281, punti 18 e 20).

Hansen, Racc. pag. 1787, punto 24), e, inoltre, che l'art. 113, benché attribuisca alla Comunità poteri che le consentono di adottare ogni adeguato provvedimento in materia di politica commerciale comune, non fornisce, di per sé, alcun criterio giuridico sufficientemente preciso che permetta di valutare i diritti nazionali contestati (v. sentenza 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT, Racc. pag. 731, punto 29)».

55. Va ricordato che il tributo nazionale oggetto dell'analisi contenuta nella sentenza OTO era un'imposta nazionale sui consumi, parte integrante del sistema generale italiano dei tributi interni, che si applicava con un criterio obiettivo, indipendentemente dall'origine del prodotto, e non colpiva, pertanto, direttamente ed esclusivamente le importazioni. Tributi di tale tipo non possono essere qualificati tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'importazione e, in tale misura, le considerazioni svolte dalla Corte di giustizia in merito ai primi non possono essere estese a queste ultime: nel primo caso, la norma di riferimento è l'art. 95 del Trattato (nel contesto del titolo V relativo alle regole di concorrenza, alle disposizioni fiscali e al ravvicinamento delle legislazioni) mentre, nel secondo caso, il divieto di tasse di effetto equivalente ai dazi all'importazione deriva dall'applicazione del combinato disposto dell'art. 113 (politica commerciale comune) e dall'art. 9 (istituzione della Tariffa doganale comune).

56. Ciò considerato, la soluzione dell'ultima questione formulata dal giudice a quo deve partire dalla base, più generale, del mantenimento del principio di uniformità della politica commerciale e doganale comune, escludendo che ciascuno degli Stati membri possa, unilateralmente, esigere tasse di effetto equivalente ai dazi doganali sulle proprie operazioni commerciali con i paesi terzi.

57. A differenza dei presupposti esaminati nella citata sentenza Diamantarbeiders [22], nella presente causa non vanno sollevati problemi temporali riguardanti il mantenimento in vigore in via eccezionale di quelle tasse nazionali di effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione che vigevano prima dell'istituzione della Tariffa doganale comune. È pacifico che nel caso in esame l'emanazione delle disposizioni controverse è stata successiva al 1° luglio 1968, data di entrata in vigore della Tariffa doganale comune. I decreti ministeriali italiani che il giudice a quo menziona nella seconda questione come applicabili recano le date 20 luglio 1971 e 30 gennaio 1979.

58. Si deve infine fare qualche precisazione complementare circa la portata del divieto di

22 — V. supra, paragrafo 46.

disposizioni di tale natura con riferimento agli scambi extracomunitari. Come già affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza 28 giugno 1978, causa 70/77, Simmenthal [23], detto divieto non ha lo stesso carattere tassativo e assoluto di quello relativo agli scambi intracomunitari, poiché le autorità comunitarie possono stabilire o consentire eccezioni e deroghe, onde assicurare condizioni uniformi di importazione per i prodotti provenienti da paesi terzi, il che, in definitiva, costituisce l'obiettivo finale da conseguire mediante la politica commerciale comune.

59. Nel caso in esame non risulta — né il governo italiano né la Commissione vi hanno fatto una qualche allusione — che le autorità comunitarie abbiano adottato disposizioni particolari in ossequio all'uniformità della politica commerciale comune, che consentano a detto governo di istituire o di mantenere, in relazione agli scambi extracomunitari, le misure di effetto equivalente ai dazi all'importazione cui il giudice a quo fa riferimento nella sua seconda questione.

60. Perciò, la conclusione cui la Corte di giustizia è giunta nella sentenza 21 marzo 1991, causa C-209/89, Commissione/Italia, che ha considerato come tasse di effetto equivalente ai dazi doganali determinati tributi italiani (qualunque sia la denominazione che vi si voglia attribuire e a prescindere dal fatto che il governo italiano rifiuti ora la natura fiscale che in precedenza aveva riconosciuto) riscossi a titolo di corrispettivo dovuto per il costo dei servizi doganali resi contemporaneamente a più ditte in relazione a scambi intracomunitari, deve essere estesa nella stessa misura al commercio extracomunitario.

61. In altre parole, i tributi oggetto della sentenza sopraccitata, facendo gravare in maniera sproporzionata sugli operatori economici costi che non trovavano corrispondenza con i servizi effettivamente resi in relazione al compimento delle formalità doganali per determinate merci, erano innegabilmente tasse di effetto equivalente ai dazi doganali ed erano senza dubbio incompatibili con il diritto comunitario. E tale conclusione poteva quindi applicarsi sia agli scambi intracomunitari sia alle importazioni extracomunitarie, in mancanza di disposizioni convenzionali o speciali relative a determinati tipi di prodotti o a determinati paesi terzi, manifestamente beneficiari di un regime speciale.

23 — Racc. pag. 1453.

Conclusione

Suggerisco di conseguenza alla Corte di giustizia di risolvere le questioni pregiudiziali sottopostele dal giudice conciliatore di Milano come segue:

«1) L'ambito di applicazione della direttiva del Consiglio 1° dicembre 1983, 83/643/CEE, relativa all'agevolazione dei controlli fisici e delle formalità amministrative nei trasporti di merci tra Stati membri, è limitato agli scambi commerciali intracomunitari e non si estende alle operazioni commerciali extracomunitarie intrattenute da ciascuno Stato con paesi terzi.

2) Fatte salve norme convenzionali o speciali, relative a determinati tipi di prodotti o a determinati paesi terzi, le considerazioni contenute nella sentenza della Corte 21 marzo 1991, causa C-209/89, Commissione/Italia, nel corso dell'analisi ivi effettuata a proposito delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, sono applicabili anche al commercio con i paesi terzi».