può fruire soltanto della franchigia più limitata contemplata per il traffico di viaggiatori tra i paesi terzi e la Comunità.

5. Adottando la direttiva n. 69/169 e le direttive nn. 72/230 e 78/1032 che la completano, il Consiglio ha inteso istituire gradualmente un sistema completo di franchigie dalle imposte sulla cifra d'affari e dagli altri tributi indiretti per le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori; di conseguenza, agli Stati membri resta, in questo campo, solo il potere limitato loro riconosciuto dalle direttive per attribuire franchigie diverse da quelle precisate nelle direttive.

6. Il Trattato CEE, benché abbia istituito un certo numero di azioni dirette che possono eventualmente venire esperite dai singoli dinanzi alla Corte di giustizia, non ha inteso istituire mezzi di impugnazione esperibili dinanzi ai giudici nazionali, onde salvaguardare il diritto comunitario, diversi da quelli già contemplati dal diritto nazionale. Per contro, il sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato, che trova in particolare espressione nell'art. 177, implica che qualunque tipo d'azione contemplato dal diritto nazionale deve poter essere esperito per garantire il rispetto delle norme comunitarie aventi efficacia diretta alle stesse condizioni di ricevibilità e di procedura che valgono quando si tratta di garantire l'osservanza del diritto nazionale.

Nel procedimento 158/80,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla IV Sezione del Finanzgericht di Amburgo nella causa dinanzi ad essa pendente fra

1. REWE-HANDELSGESELLSCHAFT NORD MBH,

2. REWE-MARKT STEFFEN, Kiel,

e

HAUPTZOLLAMT (Ufficio doganale principale) KIEL,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 23 luglio 1969, n. 1544, relativo al trattamento tariffario applicabile alle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori (GU 1969, L 191, pag. 1), e della direttiva del Consiglio 28 maggio 1969, n. 69/169, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni dirette riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (GU 1969, L 133, pag. 6), nonché sulla validità del regolamento del Consi-

glio 20 dicembre 1977, n. 3023, relativo a talune misure intese a porre fine ad abusi conseguenti alla vendita di prodotti agricoli a bordo di navi (GU 1977, L 358, pag. 2),

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente; P. Pescatore, Mackenzie Stuart e T. Koopmans, presidenti di Sezione; A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due e A. Chloros, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti della causa, il procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia CEE possono così riassumersi:

I — Gli antefatti e la fase scritta

Gli antefatti

Dai porti che si affacciano sul Baltico (Schleswig-Holstein), varie compagnie di navigazione organizzano «Butterfahrten» (crociere del burro). Crociere analoghe vengono organizzate anche dai porti tedeschi che si affacciano sul mare del Nord. I viaggi durano otto ore o meno. Le imbarcazioni effettuano puntate nelle acque costiere, al di là della linea doganale marittima, oppure si spingono in mare aperto, al di fuori delle acque territoriali tedesche. A volte, dopo aver oltrepassato la linea doganale marittima, fanno un breve scalo in porti danesi, dove i passeggeri possono scendere a terra. Durante il viaggio, i passeggeri possono acquistare merci come prodotti alcolici, burro, carne, tabacco, cosmetici, ecc. Entro certi limiti esiste franchigia doganale per l'importazione delle merci nel territorio tedesco. Inoltre, poiché le merci lasciano il territorio geografico della Comunità, possono fruire delle sovvenzioni previste da quest'ultima a carico del Fondo di orientamento e di garanzia, qualora siano previste restituzioni all' esportazione e importi compensativi mo-

netari, come ad esempio avviene per il burro e per la carne.

A giudizio della Commissione delle Comunità europee, le vendite di prodotti agricoli sulle navi tedesche nel 1977 hanno raggiunto circa 14 000 tonnellate per il burro, 4 000 tonnellate per il formaggio, 2 500 tonnellate per la carne e 400 tonnellate per lo zucchero. Dal canto loro, gli armatori ritengono che, invece, nel 1977 le vendite abbiano raggiunto le 8 160 tonnellate per il burro, le 2 825 tonnellate per il formaggio e le 1 650 tonnellate per la carne. Nel 1978 e nel 1979 si è registrata una diminuzione notevole delle vendite di prodotti agricoli a bordo delle navi, per effetto dell'adozione del regolamento del Consiglio 20 dicembre 1977, n. 3023, relativo a talune misure intese a porre fine ad abusi conseguenti alla vendita di prodotti agricoli a bordo di navi (GU L 358, pag. 2). La Commissione dispone di alcune informazioni di fonte tedesca, secondo le quali sarebbero stati venduti i seguenti quantitativi:

	1978	1979
Burro	6 260 t	5 985 t
Formaggio	1 990 t	1 645 t
Carne	708 t	1 090 t

A quanto risulta alla Commissione, negli altri Stati membri le franchigie sono limitate alle sole linee dei traghetti. Ai passeggeri che compiono escursioni speciali in mare aperto, detti Stati membri non concedono alcuna franchigia di questo tipo.

Secondo le dichiarazioni di questi Stati, i quantitative venduti sui traghetti sono stati i seguenti:

	Belgio		Paesi Bassi		Irlanda	
	1978	1979	1978	1979	1978	1979
Burro	151 t	244 t	—	110 t	—	—
Formaggio	—	—	—	12 t	—	—
Carni	—	—	—	—	—	34 t

Gli armatori, i piccoli cantieri navali e alcune stazioni balneari della costa hanno approfittato di questa situazione. Per contro, come sostengono le attrici nella causa principale, dette crociere hanno comportato per i locali rivenditori all'ingrosso e al dettaglio una notevole perdita nel giro di affari, essendo loro venuti meno molti ordini della clientela della costa baltica.

La disciplina comunitaria

Il regolamento n. 1544/69 concede, entro determinati massimali di quantità e di valore, la franchigia dai dazi doganali per i prodotti importati nei bagagli personali dei passeggeri provenienti dai paesi terzi.

La direttiva 69/169, come integrata dalla seconda direttiva 12 giugno 1972 (GU 1972, L 139, pag. 28) e dalla terza direttiva 19 dicembre 1978 (GU 1978, L 366, pag. 28), dispone che le importazioni effettuate dai viaggiatori provenienti dai paesi terzi fruiranno della franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle

accise specifiche, sostanzialmente entro i limiti della franchigia doganale (art. 1).

Il regolamento del Consiglio 10 luglio 1975, n. 1818, relativo ai prelievi agricoli, agli importi compensativi e alle altre imposizioni alle importazioni applicabili ai prodotti agricoli e a talune merci risultanti dalla loro trasformazione, contenute nei bagagli personali dei viaggiatori (GU 1975, L 185, pag. 3), ha esteso l'applicazione del regolamento n. 1544/69 ai prelievi e agli altri tributi inerenti ai prodotti agricoli e ha istituito nell'ambito del movimento passeggeri fra due Stati membri una franchigia dagli importi compensativi e dagli altri tributi all'importazione che corrispondeva, come limiti e condizioni d'applicazione, alla franchigia istituita dalla direttiva 69/169/CEE (art. 2).

Infine, il regolamento del Consiglio 20 dicembre 1977, n. 3023 (GU 1977, L 358, pag. 2), ha autorizzato gli Stati membri a concedere una franchigia dai dazi all'importazione per determinati prodotti agricoli

«venduti o distribuiti a bordo di navi che sono partite da un porto comunitario e che ritornano in un porto comunitario senza aver fatto scalo in un porto situato al di fuori del territorio doganale della Comunità,

— che, in occasione della loro esportazione all'esterno della Comunità, hanno dato luogo all'espletamento delle formalità doganali di esportazione ai fini della concessione di restituzioni o di altri importi istituiti alla esportazione nell'ambito della politica agricola comune, o

— che, all'atto del loro carico sulle navi, non si trovino in una delle situazioni previste dall'art. 9, paragrafo 2, del Trattato» (art. 1, n. 1).

Per «dazi all'importazione» ai sensi di detto regolamento si intendono sia i dazi doganali e le tasse d'effetto equivalente, sia i prelievi agricoli e gli altri tributi all'importazione applicati nell'ambito della politica agricola comune (art. 2).

La disciplina tedesca

Il fondamento della franchigia all'importazione concessa dalle autorità doganali tedesche è il regolamento relativo alla franchigia dai dazi all'importazione per le merci contenute nei bagagli personali dei passeggeri, del 3 dicembre 1974 (BGBl. I, 3377) nella più recente versione datane dal regolamento 12 dicembre 1979 (BGBl. I, 2150).

Il diritto tedesco distingue fra le importazioni dagli altri Stati membri, la cui definizione è identica a quella datane dal diritto comunitario, e le «altre importazioni». La categoria delle «altre importazioni», secondo il diritto tedesco, è più ampia della categoria delle importazioni dai paesi terzi secondo il diritto comunitario. Essa comprende pure l'importazione di merci acquistate dai passeggeri

— nell'ambito del movimento aereo passeggeri intracomunitario, nei negozi franchi dell'aeroporto di partenza (in un altro Stato membro) oppure a bordo di un aereo, durante il volo di un'aeronave decollata da un altro Stato membro,

— nell'ambito del movimento marittimo passeggeri intracomunitario, a bordo di una nave, allorché questa è salpata

  — o dal porto di un altro Stato membro (ivi comprese anche le linee internazionali di traghetti) oppure

— da un porto tedesco, essendo ammesso peraltro che il porto di partenza e di arrivo può essere lo stesso.

In entrambi i casi, le merci importate possono così suddividersi:

— merci provenienti da uno Stato terzo, non ancora sdoganate e precedentemente depositate in un magazzino doganale o in un porto franco sotto la sorveglianza dell'amministrazione doganale,

— merci comunitarie che fruiscono totalmente o parzialmente della franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari o dalle accise e prodotti agricoli in libera pratica, che hanno fruito di facilitazioni all'esportazione.

A norma dell'art. 2, n. 1, del regolamento sui bagagli dei viaggiatori, i prodotti che i passeggeri importano occasionalmente o esclusivamente per il loro uso personale o per il consumo nell'ambito familiare o come regali nei loro bagagli personali, entro determinati massimali quantitativi e di valore, vanno esenti dai dazi d'entrata o dai dazi doganali. Il regolamento distingue tra la franchigia concessa ai piccoli contingenti e quella concessa ai grandi contingenti dei viaggiatori in transito.

La franchigia per il grande contingente di transito viene concessa ove la nave provenga dal mare aperto, attraversando la linea doganale marittima e sia salpata da un porto straniero oppure sia restata fuori del territorio doganale almeno otto ore (art. 3, n. 5).

La franchigia per i piccoli contingenti di transito presuppone semplicemente l'introduzione delle merci al di qua della linea doganale marittima, cioè durante le puntate nelle acque costiere con partenza da porti tedeschi. Non si richiede che la nave abbia raggiunto il mare aperto ed abbia toccato un porto straniero o sia rimasta almeno otto ore fuori del territorio doganale. La franchigia per i piccoli contingenti è inferiore a quella prevista per i grandi contingenti.

Procedimento e questioni pregiudiziali

Le attrici nella causa principale, una delle quali è grossista e l'altra è commerciante al dettaglio, hanno adito il Finanzgericht di Amburgo sostenendo che le crociere del burro sono incompatibili con il diritto comunitario.

Con ordinanza 5 giugno 1980, la IV Sezione del Finanzgericht di Amburgo ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunziarsi in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

I — *Per quanto concerne i dazi doganali*

1. Se il regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1969, n. 1544, nel testo da ultimo modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1978, n. 3061, vada interpretato nel senso che l'esenzione dai dazi doganali ivi contemplata si applica solamente alle merci che provengono dal territorio doganale di un paese terzo e, eventualmente, che si trovavano inoltre colà in libera pratica, oppure se sia sufficiente che le merci provengano dagli Stati membri e, giungendo dal mare aperto, vengano importate attraverso la linea doganale marittima o il confine del territorio nazionale dello Stato membro interessato.

2. Se il regolamento (CEE) n. 1544/69, nel testo da ultimo modificato dal regolamento

(CEE) n. 3061/78, eventualmente combinato con l'art. 28 del Trattato CEE — fatte salve le merci contemplate dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1977, n. 3023 — disciplini compiutamente l'esenzione dai dazi doganali delle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori, o se gli Stati membri possano, al di là dell'ambito disciplinato dal regolamento (CEE) n. 1544/69 — fatte salve le merci contemplate dal regolamento (CEE) n. 3023/77 — concedere autonomamente esenzioni dai dazi doganali.

3. Se la violazione di un regolamento comunitario faccia sorgere senz'altro in capo a coloro i cui diritti vengano lesi da disposizioni legislative e amministrative di uno Stato membro contrastanti con l'ambito di disciplina di detto regolamento, o dalla loro applicazione, diritti nel senso che essi possono agire dinanzi al giudice nazionale per la disapplicazione dei provvedimenti contrastanti col diritto comunitario o per il rispetto delle norme del diritto comunitario.

4. Se il regolamento (CEE) n. 3023/77 sia invalido in quanto in contrasto col diritto comunitario di rango superiore (ad esempio, principio di uguaglianza, divieto di discriminazioni, uguaglianza sul piano della concorrenza, proporzionalità).

5. In caso di soluzione affermativa della questione sub 4: se a coloro i cui diritti vengono lesi da disposizioni legislative o amministrative basate sul regolamento (CEE) n. 3023/77, o dalla loro applicazione, spettino senz'altro diritti, nel senso che essi possono agire dinanzi al giudice nazionale per la disapplicazione dei provvedimenti contrastanti con il diritto comunitario.

II — *Per quanto concerne l'imposta sulla cifra d'affari e le altre imposte indirette*

1. Se la direttiva del Consiglio 28 maggio 1969, n. 69/169/CEE, nel testo da ultimo modificato dalla direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, n. 78/1032/CEE, vada interpretata nel senso che l'esenzione dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposte indirette ivi contemplata si applica solo alle merci, contenute nei bagagli personali dei viaggiatori, che provengono dal territorio doganale di un paese terzo (art. 1) oppure, se originarie di uno Stato membro, dal territorio doganale della Comunità e, eventualmente, che si trovavano inoltre in libera pratica in un paese terzo o in uno Stato membro; oppure se sia sufficiente che le merci, giungendo dal mare aperto, vengano importate attraverso la linea doganale marittima o il confine del territorio nazionale dello Stato membro interessato.

2. Se la direttiva n. 69/169/CEE, nel testo da ultimo modificato, disciplini compiutamente l'esenzione dalla imposta sulla cifra d'affari e dalle altre imposte indirette delle merci contenute

nei bagagli personali dei viaggiatori, o se gli Stati membri possano, al di là dell'ambito disciplinato dalla direttiva, concedere autonomamente esenzioni dai suddetti tributi per le suddette merci.

3. Se la direttiva n. 69/169/CEE, nel testo da ultimo modificato, crei senz'altro, in capo a coloro i cui diritti vengano lesi da disposizioni legislative o amministrative di uno Stato membro contrastanti con il contenuto normativo di detta direttiva, o dalla loro applicazione, diritti, nel senso che essi possono agire dinanzi al giudice nazionale per la disapplicazione dei provvedimenti nazionali contrastanti con il diritto comunitario.

Il Finanzgericht osserva che il regolamento n. 1544/69 è oggettivamente connesso con la Convenzione internazionale 4 giugno 1954 sulle agevolazioni doganali nel traffico turistico (Convenzione di New York sul turismo). Secondo quest' ultima, ai bagagli dei turisti va applicata la franchigia dai dazi doganali. La Convenzione definisce turista chiunque si rechi nel territorio di uno Stato firmatario nel quale non abbia residenza (art. 1 b). Il Finanzgericht ritiene quindi che non vi sia dubbio che i viaggiatori residenti nel territorio doganale della Comunità, i quali si siano imbarcati nel territorio doganale della Comunità e, senza aver toccato la zona doganale o il territorio nazionale di un paese terzo, dopo aver attraversato il territorio nazionale di uno Stato membro o aver navigato solo nelle acque costiere, facciano ritorno riattraversando la linea doganale marittima, non hanno il diritto di fruire della franchigia dai dazi doganali a norma del regolamento n. 1544/69.

Per contro sussistono dubbi sotto il profilo oggettivo per quanto concerne le merci. Il regolamento non precisa se le merci che il viaggiatore porta con sé debbano anch'esse provenire dal territorio doganale del paese terzo ed eventualmente essersi inoltre trovate colà in libera pratica.

A giudizio del Finanzgericht, il regolamento n. 1544/69 non si applica né nel caso delle puntate (Stichfahrten) con partenza da porti tedeschi sul mar Baltico, né alle escursioni che si effettuano in mare aperto senza toccare il territorio di paesi terzi, né a quelle che si spingono fino a toccare più simbolicamente lo Stato membro Danimarca. Si pone dunque il problema del se il regolamento n. 1544/69 — fatta eccezione per le merci contemplate dal regolamento n. 3023/77 — contenga una completa disciplina della franchigia doganale extratariffaria per i bagagli personali o se invece sia lecito agli Stati membri concedere in materia una franchigia doganale in misura più ampia. Secondo il Finanzgericht, dal fatto che il regolamento n. 1544/69 è fondato sull'art. 28 del Trattato CEE consegue che la Comunità tratta la concessione delle cosiddette franchigie doganali extratariffarie come una questione inerente alla tariffa doganale comune. Le decisioni circa la modifica e la sospensione dei dazi della tariffa doganale comune sono di competenza del Consiglio. Pertanto è vietato agli Stati membri disciplinare autonomamente la concessione di franchigie doganali extratariffarie.

Secondo la giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht (sentenza 20 luglio 1954, I BvR 459/52 e a., relativa agli aiuti per gli investimenti, Raccolta delle decisioni del Bundesverfassungsgericht, volume IV, pag. 7) e del Bundesverwaltungsgericht (sentenza 30 agosto 1968, VII C 122/66, Raccolta delle decisioni del Bundesverwaltungsgericht, volume 30, pag. 191), le leggi di dirigismo economico che sono emanate a favore di singole categorie e che modificano la situazione concorrenziale confliggono con il principio di uguaglianza ove non siano giustificate dall'interesse pubblico e ove vengano arbitrariamente lesi interessi legittimi di altri. Nel caso in cui sussista una violazione del principio di uguaglianza in tal senso, gli interessati sono legittimati, in base al diritto tedesco, ad agire in giudizio.

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 9 luglio 1980.

Conformemente all'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, hanno presentato osservazioni scritte: Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH e Rewe-Markt Steffen, rappresentate dall'avvocato Gert Meier, primo consulente giurdico della Rewe-Zentral AG, il Governo tedesco, rappresentato dell'avvocato A. Deringer, patrocinante presso l'Oberlandesgericht di Colonia, e dal sig. M. Seidel, consigliere ministeriale presso il Ministero federale dell'economia, il Governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. R. D. Munrow, del Treasury Solicitor's Department, in qualità d'agente, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jörn Sack, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, e il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. Bernhard Schloh, consigliere presso il servizio giuridico, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

Le *attrici nella causa principale* sostengono che il regolamento n. 1544/69 deve venire interpretato nel senso che la franchigia che esso contempla vale solo per le merci che provengono dal territorio doganale di un paese terzo nel quale si trovavano in regime di libera pratica.

Il fondamento giuridico del regolamento n. 1544/69 è l'art. 28 del Trattato CEE, che disciplina le modifiche o le sospensioni autonome dei dazi della tariffa doganale comune. I regolamenti adottati ai sensi dell'art. 28 del Trattato riguardano quindi la libera circolazione delle merci, e non quella delle persone, fra la Comunità e i suoi Stati membri da un lato e i paesi terzi dall'altro. Quindi il regolamento n. 1544/69 riguarda la disciplina doganale delle merci contenute nei bagagli personali dei passeggeri, in correlazione con le disposizioni della tariffa doganale comune, e dunque riguarda la libera circolazione delle merci fra paesi terzi e Comunità onde eliminare nel movimento passeggeri gli ostacoli che potrebbero insorgere se si applicasse nei loro confronti la disciplina doganale vigente per le merci provenienti dai paesi terzi.

Detto regolamento contiene una disciplina completa in materia di franchigia per le merci importate con i bagagli personali dei passeggeri. Dal 1° gennaio 1970, la competenza legislativa nel settore della tariffa doganale comune è prerogativa della Comunità. In virtù dell'

art. 28 del Trattato, solo il Consiglio può concedere autorizzazioni a consentire una franchigia doganale nei confronti degli Stati membri. Se però dette autorizzazioni non sono state concesse, la tariffa doganale comune si applica totalmente ed uniformemente in tutta la Comunità, senza alcuna possibilità di concedere franchigie doganali in forza di provvedimenti nazionali unilaterali. Ne consegue quindi che le disposizioni del regolamento tedesco in materia di bagagli dei passeggeri, che decretano una franchigia doganale non contemplata da decisioni del Consiglio nell'ambito della tariffa doganale comune, costituiscono provvedimenti nazionali viziati da nullità per violazione dell'art. 28 del Trattato.

Poiché la disciplina comunitaria è applicabile all'interno degli Stati membri, i giudici nazionali devono tener conto d'ufficio dell'invalidità derivante da una violazione di detta disciplina da parte di disposizioni di leggi e di regolamenti, incompatibili con la disciplina comunitaria, adottati dagli Stati membri (sentenza 17 maggio 1972, causa 93/71, Leonesio, Racc. 1972, pag. 287).

Il regolamento n. 3023/77 è nullo in quanto viola i diritti fondamentali in materia di libero esercizio della professione, di libero sviluppo della personalità e in materia di parità di trattamento. Il libero esercizio di una professione fa parte della libertà professionale, tutelata come diritto fondamentale nella Comunità. Per i grossisti e i dettaglianti di prodotti alimentari, la libertà professionale comprende quella di scegliere liberamente la gamma di prodotti e di fissarne i prezzi di vendita. Il regolamento n. 3023/77 comprime questa libertà tutelata come diritto fondamentale.

Per poter fare concorrenza ai prodotti venduti sulle navi che partecipano alle crociere del burro, la merce dovrebbe essere venduta ad un prezzo notevolmente sotto costo. Poiché non è possibile imporlo, la franchigia di cui al regolamento n. 3023/77 costringe inevitabilmente la ricorrente Rewe-Markt Steffen a rinunciare a vendere i prodotti elencati all'art. 1, n. 2, di detto regolamento. Inoltre, i quantitativi importabili in franchigia sono tanto elevati che possono provocare vuoti notevoli nella gamma di prodotti offerti dalla ricorrente Rewe-Handelsgesellschaft Nord.

È inoltre violato il diritto fondamentale al libero sviluppo della personalità, cioè il diritto di svolgere un'attività commerciale senza dover far fronte alle distorsioni della concorrenza conseguenti all'attività delle istituzioni comunitarie. Il principio sostanzialmente violato è quello della parità di trattamento dei prodotti che varcano la linea doganale esterna della Comunità. Il regolamento n. 3023/77 conferisce agli Stati membri solo la possibilità di concedere o no una franchigia sui tributi all'importazione. Quindi è lo stesso legislatore comunitario ad offrire la possibilità di riservare un trattamento diverso, e di conseguenza non uniforme, a seconda degli Stati membri, ai prodotti che entrano nel territorio doganale della Comunità importati dall'esterno. Il regolamento n. 3023/77 viola il diritto fondamentale alla parità di trattamento, in quanto conferisce una posizione privilegiata a un determinato gruppo di imprese nazionali, cioè agli armatori che organizzano le crociere del burro.

La direttiva 69/169 dev'essere interpretata nel senso che la franchigia dall'imposta sulla cifra d'affari e dalle accise che essa istituisce va concessa solo per i prodotti contenuti nei bagagli personali dei viaggiatori provenienti dal territorio doganale di un paese terzo o di uno Stato membro, ove detti prodotti circolavano in regime di libera pratica.

La direttiva 69/169 è direttamente efficace sul territorio nazionale e fa sì che

tutte le disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri incompatibili con la disciplina contenuta in detta direttiva vanno disapplicate. I giudici nazionali devono operare d'ufficio questa disapplicazione allorché si pronunciano su un'azione promossa dall'operatore economico i cui diritti in questo campo sono stati lesi.

Il *Governo tedesco* condivide il punto di vista del Finanzgericht, secondo cui l'esonero dai dazi doganali contemplato dal regolamento n. 1544/69 può venir invocato solo dai viaggiatori provenienti dai paesi terzi. Lo stesso può dirsi per la direttiva n. 69/169. Coloro che fanno semplici escursioni su una nave non possono quindi fruire né dell'esonero dai dazi doganali contemplato dal regolamento n. 1544/69, né della franchigia dall'imposta sulla cifra d'affari e dalle accise contemplata dalla direttiva n. 69/169.

Tuttavia, per fruire dell'importazione in franchigia, non è necessario che i prodotti provengano da un paese terzo o addirittura che vi circolassero in regime di libera pratica. Anzi, le merci possono benissimo provenire dal territorio doganale della Comunità però essere state acquistate in un negozio franco o durante un viaggio in nave o in aereo.

La disciplina comunitaria in materia di franchigie fiscali e doganali non disciplina esclusivamente il settore e, per questo motivo, gli Stati membri hanno la facoltà di adottare disposizioni complementari. Il fondamento giuridico del regolamento n. 1544/69 è l'art. 28 del Trattato, che conferisce alla Comunità la competenza a disciplinare qualsiasi problema relativo all'applicazione della tariffa doganale comune, ivi compresa la competenza a disciplinare le franchigie dai dazi doganali. Se la Comunità adotta una disciplina, gli Stati membri non possono adottare misure interne che derogano alla disciplina comunitaria.

Nell'ambito della legislazione doganale, vi sono ancora svariati settori non disciplinati dal diritto comunitario, e quindi sempre soggetti alla disciplina degli Stati membri. Il regime delle franchigie doganali rientra in questi settori, in quanto non è ancora disciplinato dal diritto comunitario in modo esclusivo.

La direttiva n. 69/169 è fondata sull'art. 99 del Trattato, che contempla l'armonizzazione progressiva delle legislazioni dei vari Stati membri in materia di imposta sulla cifra d'affari, di diritti d'accisa e di altre imposte indirette e riserva quindi agli Stati la disciplina di tutti i settori non regolati dal diritto comunitario. Quindi il combinato disposto dell'art. 14, n. 2, e del n. 1 d) della sesta direttiva in materia di armonizzazione delle imposte sulla cifra d'affari (sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, n. 77/388, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari; sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme, GU 1977, L 145, pag. 1) stabilisce che, fino all'entrata in vigore delle norme comunitarie, gli Stati membri sono autorizzati a conservare esenzioni per le importazioni definitive di beni che fruiscono di una franchigia doganale diversa da quella prevista nella tariffa doganale comune.

Il regolamento n. 1818/75 si fonda sugli artt. 43 e 235 del Trattato. Questi due articoli non conferiscono alla Comunità una competenza esclusiva, ma lasciano agli Stati membri la facoltà di adottare dei regolamenti complementari o autonomi qualora il diritto comunitario non abbia disciplinato la materia in modo esclusivo.

La disciplina comunitaria attualmente in vigore per l'importazione in franchigia di

dazi, tasse e prelievi di merci contenute nei bagagli personali dei passeggeri non ha indole esclusiva, ma lascia ancora lacune che gli Stati membri possono colmare. Sia per il diritto fiscale sia per il diritto doganale, la Commissione ha presentato nel 1972, quindi dopo l'adozione della direttiva 69/169 e del regolamento n. 1544/69, delle proposte per l'adozione di una disciplina comunitaria, da cui emerge che la Commissione stessa giudica detti settori non ancora disciplinati dal diritto comunitario.

Il Governo tedesco osserva che le importazioni effettuate nell'ambito del movimento passeggeri intracomunitario possono fruire — soltanto — della cosiddetta «franchigia paesi terzi» qualora il passeggero abbia effettuato il suo viaggio partendo da una zona del territorio di un altro Stato membro nella quale non vengono applicate le imposte sulla cifra d'affari e/o le imposte indirette sui prodotti consumati in loco e se non è dimostrabile che i prodotti trasportati nel bagaglio sono stati acquistati corrispondendo gli oneri fiscali normalmente previsti per il mercato interno e non fruiscono di alcuna esenzione fiscale (art. 2, n. 4; art. 4, n. 4, della direttiva 69/169). Questo principio, che vale per il movimento passeggeri intracomunitario da uno Stato membro a un altro, dovrebbe anche valere — e forse per motivi ancor più fondati — se i passeggeri che compiono «puntate in mare» o crociere che toccano un porto di un altro Stato membro rientrano con prodotti acquistati in franchigia a bordo, allorché la nave si trova in mare aperto o nella zona situata tra la frontiera territoriale e la linea marittima doganale dello Stato membro in cui il viaggio si conclude. La zona che si trova il confine costiero del territorio tedesco e la linea doganale marittima non fa parte, secondo il diritto tedesco, della zona in cui vengono riscossi la tassa sulla cifra d'affari e i diritti d'accisa; essa rientra quindi nella definizione di cui all'art. 2, n. 4, 2° trattino, e dell'art. 4, n. 4, 2° trattino, della direttiva n. 69/169.

Il *Governo del Regno Unito* non intende esprimere pareri sul problema del se la corretta interpretazione e il vero effetto dei regolamenti e delle direttive di cui trattasi nella fattispecie si risolvano nel rendere incompatibile con la legislazione comunitaria le varie deroghe all'applicazione della tariffa doganale comune autorizzate dalle autorità doganali della Repubblica federale di Germania, come sostengono gli attori nella causa principale. Il Regno Unito parte dalla premessa che i regolamenti che contengono la tariffa doganale comune e le deroghe alla stessa, sulle quali verte la presente controversia, sono direttamente efficaci negli Stati membri e possono attribuire ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare. Il problema che interessa il Regno Unito è quello del se detti regolamenti possano attribuire diritti ai singoli che si trovano nella situazione delle attrici. Queste si dolgono semplicemente che altri abbiano fruito di una deroga che va oltre i limiti concessi dalla disciplina comunitaria e il loro reclamo mira piuttosto a far osservare gli obblighi da parte di questi terzi soggetti.

Secondo il Regno Unito, la carenza di uno Stato membro nell'applicare adeguatamente una speciale disposizione della legislazione comunitaria nei confronti di terzi che rientrano nella sua sfera amministrativa potrebbe, in certi casi, costituire un'infrazione perseguibile adeguatamente solo mediante un'idonea azione esperita sul piano comunitario da parte delle istituzioni della Comunità o di un altro Stato membro. Non si tratta di una

infrazione per la quale la disciplina comunitaria in quanto tale legittima il singolo ad adire il giudice nazionale. Pur se il singolo è stato oggettivamente pregiudicato, non è stato violato alcun diritto soggettivo che a lui sia stato conferito direttamente dalla disciplina comunitaria. Ciò però non significa che il singolo non possa mai adire in questi casi il giudice nazionale. È possibile che l'illegittimità dell'azione (o dell'inerzia) delle autorità nazionali, illegittimità che deriva dall'incompatibilità del comportamento con la legislazione comunitaria, conferisca al singolo, se determinati presupposti sussistono, un diritto ad agire direttamente e lo legittimi ad esperire determinate azioni. Se però questa legittimazione sussista, quali ne siano i presupposti e che genere di azione il singolo possa esperire sono problemi che rientrano nella sfera di competenza del giudice nazionale, che deve risolverli secondo la legge nazionale. Nel Regno Unito, la legittimazione del singolo a citare in giudizio le pubbliche autorità onde far loro applicare la legge o la legittimazione ad adire il giudice per chiedere una pronunzia declaratoria circa l'obbligo di applicare la legge stessa è subordinata alla dimostrazione di un interesse soggettivo particolare che vada oltre l'interesse pubblico generale.

Quanto alla seconda parte dell'ordinanza relativa all'imposta sulla cifra d'affari e alle accise, essa verte su una direttiva e non su regolamenti con efficacia diretta. Tuttavia il Regno Unito sostiene che le considerazioni esposte in precedenza valgono anche allorché il discorso verte su una direttiva.

Spetta agli Stati membri mettere in atto le direttive scegliendo la forma e il metodo più opportuni a questo scopo. Le direttive sono indirizzate agli Stati membri e non possono evidentemente essere direttamente vincolanti per i singoli, né, a maggior ragione, legittimare il singolo ad esperire un'azione civile dinanzi ai giudici di uno Stato membro per fare applicare nei confronti di terzi una legge che per assioma non esiste ancora.

Il Governo del Regno Unito osserva che la Corte ha frequentemente ammesso che le direttive, se sufficientemente precise, possono acquisire efficacia diretta, tanto da legittimare il singolo ad invocare le loro disposizioni nei confronti di uno Stato membro che, nonostante la sua carenza, intende far osservare dal singolo le disposizioni nazionali incompatibili con la direttiva (sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Pubblico Ministero c/ Ratti, Racc. 1979, pag. 1629; sentenza 23 novembre 1977, causa 38/77, Enka BV c/ Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Racc. 1977, pag. 2203). Ma ben altra cosa è il tentativo, mediante l'esperimento di un'azione civile, di obbligare uno Stato membro ad ovviare alla sua carenza d'indole generica. Secondo il Regno Unito, solo la Commissione potrebbe esperire un'azione di indole così generale, avvalendosi della possibilità che le offre l'art. 169 del Trattato.

La *Commissione* fa osservare che il regolamento n. 1544/69 non fa alcuna menzione né della provenienza né dello status doganale delle merci oggetto del trattamento di favore, che l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 1544/69, come modificato dal regolamento n. 3061/78, precisa

espressamente che la franchigia doganale è limitata ai passeggeri che provengono da un paese terzo. Questo modo di vedere trova conferma nel settimo considerando del regolamento n. 3061/78. Infine il secondo considerando del regolamento n. 3023/77 dichiara espressamente che il regolamento n. 1544/69 non si applica alle merci importate al termine di una traversata che ha avuto inizio in un porto di uno Stato membro, e durante la quale non è stato toccato il territorio doganale di un paeso terzo. Quindi il semplice fatto di lasciare il territorio doganale della Comunità, che, nel caso delle coste tedesche, coincide per lo più con la battigia, e il ritorno successivo nello stesso territorio non possono venir considerati come viaggi in paesi terzi.

La Commissione solleva il problema del se sia sufficiente toccare un paese terzo semplicemente solcandone le acque territoriali, cioè se la nave che torna nella zona doganale delle Comunità possa soltanto aver navigato brevemente nelle acque territoriali del paese terzo. In questo caso la Commissione ritiene che, formalmente, il paese terzo sia stato toccato nel corso del viaggio, ma sarebbe contrario allo spirito e alla finalità del regolamento n. 1544/69 concedere la franchigia doganale anche in siffatta ipotesi.

Se la possibilità di acquisti in un paese terzo è esclusa a priori fin dalla partenza, la Commissione ritiene che non vi sia alcun motivo di concedere le franchigie doganali di cui al regolamento n. 1544/69 ai passeggeri che rientrano da questi viaggi, in quanto dette franchigie sono concesse appunto per consentire ai passeggeri di riportare da un paese terzo piccole quantità di oggetti-ricordo o di merci di consumo immediato, durante il viaggio o successivamente, senza alcun onere ed evitando complicate formalità. È pure inutile che una nave attracchi simbolicamente in un porto di un paese terzo, se durante questa sosta non è possibile scendere a terra ed effettuare acquisti. Nemmeno questa ipotesi è contemplata dal regolamento n. 1544/69.

Onde poter fruire della franchigia a norma del regolamento n. 1544/69, è necessario essersi trattenuti in un paese terzo il minimo di tempo sufficiente per potervi fare acquisti. Se vi è la possibilità effettiva di fare acquisti, il regolamento n. 1544/69 va applicato anche nell'ipotesi in cui solo ed unico scopo del viaggio è stato quello di procurarsi merce nel paese terzo.

La Commissione sostiene che provenienza e status doganale delle merci non hanno alcuna importanza, mentre solo è determinante l'occasione in cui dette merci sono state importate. In realtà, sotto il profilo pratico, è sovente difficile determinare dove le merci sono state realmente acquistate. Sarebbe inutile semplificare le formalità doganali per piccoli quantitativi se poi i doganieri dovessero controllare dove e in quali condizioni è stata acquistata una merce.

Inoltre l'art. 2, n. 1, della direttiva n. 69/169, che disciplina la franchigia doganale nel movimento internazionale dei passeggeri nella Comunità, sottolinea espressamente che deve trattarsi di merci in libera pratica e che devono essere state acquistate corrispondendo i tributi ordinari applicati generalmente nel mercato interno di uno Stato membro. Dato il parallelismo tra le franchigie doganale e fiscale, si può trarre la conclusione che il legislatore comunitario deve essere stato perfettamente cosciente del problema della provenienza e dello status delle merci e che non aveva l'intenzione, nel caso specifico, di disciplinare la franchigia secondo la provenienza e lo status

delle merci, ma soltanto secondo la provenienza dei viaggiatori. Sarebbe assurdo dichiarare esente da dazio una merce se è importata dal paese terzo nel quale è stata prodotta e richiedere, nel caso in cui lo stesso prodotto sia stato acquistato in un altro paese terzo, che la merce sia ivi stata immessa in libera pratica secondo tutti i crismi della regolarità.

Tutto ciò induce la Commissione a interpretare il regolamento n. 1544/69 nel senso che la franchigia doganale che esso contempla si applica solo ai passeggeri provenienti da un paese terzo nel quale hanno avuto realmente modo di fare acquisti. Non ha invece importanza il fatto che le merci che essi importano al loro rientro nella Comunità siano state acquistate in detto paese oppure circolassero in quel paese in regime di libera pratica.

Il regolamento n. 1544/69 disciplina in modo esclusivo la franchigia doganale delle merci importate nel bagaglio personale dei passeggeri. Gli Stati membri non hanno quindi facoltà di accordare, di loro iniziativa, in simili casi, franchigie doganali esulanti dalla sfera d'applicazione di detto regolamento.

L'art. 28 del Trattato stabilisce che il Consiglio decide su tutte le modifiche o le sospensioni autonome dei dazi della tariffa doganale comune. Le franchigie doganali nel movimento passeggeri ora in esame rientrano anch'esse in questa categoria. Gli Stati membri non hanno dunque alcuna competenza in merito. Quanto alle modifiche o alle sospensioni concordate nell'ambito di trattati stipulati con paesi terzi, la Comunità ha pure una competenza esclusiva in forza dell'art. 113 del Trattato. Quanto alle franchigie dai prelievi agricoli e dalle altre tasse rientranti nell'ambito della politica agricola, la Comunità gode di competenza esclusiva a norma dell'art. 43 del Trattato, in correlazione con i sistemi delle organizzazioni dei mercati agricoli. È quindi escluso che gli Stati possano legiferare in materia.

Sulla quarta questione del Finanzgericht la Commissione ritiene che, se si pensa che il regolamento n. 3023/77 costituisca una disciplina definitiva, alcuni elementi metterebbero in luce la sua invalidità. Infatti questo regolamento scalfisce l'uniformità della validità della tariffa doganale comune, derogandovi per le importazioni effettuate in occasione di viaggi compiuti su determinati mezzi di trasporto, pur se non vi sono motivi oggettivi per giustificare questa eccezione permanente. Orbene, le disposizioni della tariffa doganale comune vanno applicate uniformemente alle frontiere esterne del territorio doganale della Comunità, indipendentemente dal mezzo di trasporto impiegato dai passeggeri.

Il regolamento n. 3023/77 rappresenta una discriminazione fra consumatori, incompatibile con l'art. 40, n. 3, del Trattato, in quanto consente ai consumatori di uno Stato membro che risiedono presso la costa di acquistare prodotti agricoli a prezzi sovente vicini ai livelli di prezzo del mercato mondiale, mentre da tutti gli altri consumatori si pretende che paghino i prezzi più alti che sono effetto della politica agricola comune.

La Corte ha dichiarato che il principio generale della parità di trattamento fa parte integrante del diritto comunitario (sentenze 19 ottobre 1977 nelle cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel e altri c/ HZA Amburgo, Racc. 1977, pag. 1753, e 124/76 e 20/77, SA Moulins et huileries e altri c/ ONIC, Racc. 1977, pag. 1795). Per questo motivo la Com-

missione trova poco corretta una disciplina che favorisce alcune forme di vendita di prodotti agricoli (vendite sulle navi) mentre rifiuta di concedere gli stessi vantaggi ad altre forme di vendita (commercio al minuto sul continente).

Il regolamento n. 3023/77 può però giustificarsi solo come soluzione transitoria, e va considerato un primo passo sulla strada dell'eliminazione definitiva di determinate situazioni anomale risalenti al periodo precedente all'entrata in vigore con piena efficacia della tariffa doganale comune, cercando di evitare brusche ripercussioni nei confronti degli interessati. La Commissione lo ha sottolineato nelle sue dichiarazioni nel protocollo del Consiglio allorché sono stati adottati i regolamenti del Consiglio. Quindi il regolamento n. 3023/77 si giustifica ancora oggigiorno come una soluzione di transizione che consente di evitare di provocare un pregiudizio economico a determinate persone.

Quanto alla terza questione del Finanzgericht, vertente sui diritti soggettivi, la Commissione ritiene che essa abbia un carattere troppo generale. Se la si considera sullo sfondo della causa principale, è anzi opportuno limitarla, nel senso che il quesito va risolto soltanto in quanto verte su eventuali diritti dei singoli, loro attribuiti dalla tariffa doganale comune. La questione del Finanzgericht si risolve infatti nel chiedere se le disposizioni della tariffa doganale comune, e in particolare quelle che contemplano la riscossione di determinati dazi doganali all'importazione nella Comunità, attribuiscano agli operatori economici che esercitano la loro attività tutelati da detti dazi un diritto, nei confronti delle autorità nazionali, a far applicare effettivamente i dazi all'importazione contemplati dalla tariffa doganale comune e se eventualmente gli interessati possano ricorrere al giudice nazionale per ottenere la tutela di detto loro diritto.

La Commissione ritiene che sia la prima volta che la Corte deve conoscere di una causa così strana, nella quale le attrici chiedono alle autorità nazionali di applicare provvedimenti fiscali nei confronti di terzi che, a loro giudizio, sono stati finora favoriti dalle autorità nazionali in aperto contrasto con il diritto comunitario. La stranezza della situazione è ancor maggiore dal momento che il pregiudizio provocato alle attrici non è costituito dal vantaggio tratto dai terzi (cioè dai passeggeri), bensì è solo indiretto, poiché le franchigie concesse ai passeggeri si risolvono in vantaggi concorrenziali per i concorrenti delle convenute, cioè per i venditori di determinati prodotti a bordo delle navi. Si deve quindi stabilire se le disposizioni della tariffa doganale comune conferiscano alle attrici diritti soggettivi. La Commissione rileva che, nella maggior parte dei casi, la Corte ha ricollegato il problema dei diritti soggettivi dei singoli, nel diritto comunitario, al problema dell'efficacia immediata di questo. Allorché una norma di diritto comunitario è abbastanza chiara e precisa e allorché quindi essa non lascia alcun margine discrezionale nella sua applicazione né alle istituzioni comunitarie né agli Stati membri, la Corte considera che detta norma ha efficacia diretta negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Da ciò consegue, in linea di massima, che i singoli favoriti da dette disposizioni possono invocare la disciplina dinanzi ai giudici nazionali per chiedere la tutela dei diritti soggettivi che detta norma loro conferisce (sentenza 17 maggio 1972, causa 93/71, Leonesio, Racc. 1972, pag. 287; sentenza 19 dicembre 1968, causa 13/68, Salgoil, Racc. 1968, pag. 601;

sentenza 17 dicembre 1970, causa 33/70, SACE, Racc. 1970, pag. 1213). D'altro canto, detta norma deve effettivamente avere lo scopo di tutelare gli interessi dei singoli o delle imprese (sentenza 22 gennaio 1976, causa 60/75, Russo c/ AIMA, Racc. 1976, pag. 45).

È fuor di dubbio che il tenore della tariffa doganale comune è sufficientemente chiaro e preciso e quindi queste disposizioni hanno efficacia diretta negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Però i dazi stabiliti dalla tariffa doganale comune sono esclusivamente dazi protettivi, miranti a salvaguardare in via generale solo l'economia o alcuni settori d'attività della Comunità, e che non sono stati elaborati onde garantire l'esistenza di imprese private. Gli operatori economici non sono tutelati dai dazi doganali in quanto singoli o imprese private.

Questa conclusione, secondo la Commissione, trova conferma esaminando quali conseguenze ne deriverebbero sul piano processuale se si riconoscesse ai singoli un diritto di siffatta portata. Se si attribuisse un diritto soggettivo all'applicazione dei dazi doganali vigenti, i singoli potrebbero adire il giudice nazionale per fargli dichiarare la violazione del Trattato da parte degli Stati membri, non solo nei casi che li coinvolgono direttamente, ma anche in via generale. Ma secondo il sistema giuridico istituito dal Trattato, solo la Corte può pronunziarsi in materia di violazione del Trattato da parte di uno Stato membro ed esclusivamente su ricorso della Commissione o di un altro Stato membro. Questa considerazione induce la Commissione a negare che sussista un diritto soggettivo come viene prospettato nella questione pregiudiziale.

Ciò non significa però che in questi casi i singoli non dispongano di mezzi di tutela. L'ordinanza di rinvio dimostra che il diritto nazionale prevede espressamente che si possa adire il giudice per violazione di diritti ad opera di uno Stato membro che ha infranto il diritto comunitario con il comportamento illegittimo della sua amministrazione o emanando leggi incompatibili con la disciplina comunitaria. Per esperire questo tipo d'azione i singoli non hanno bisogno di un diritto soggettivo speciale fondato sul diritto comunitario. Come la Corte ha già dichiarato, il diritto comunitario non impone che sussista in qualunque caso una tutela giuridica nazionale completa (sentenza 6 maggio 1980, causa 152/79, Lee c/ Ministro dell'agricoltura, inedita). Quel che conta è che l'efficacia del diritto comunitario non venga fondamentalmente messa in forse (sentenza 21 gennaio 1976, causa 60/75, Russo c/ AIMA, Racc. 1976, pag. 45).

Quanto alla quinta questione, secondo la giurisprudenza della Corte, le autorità nazionali devono applicare una disposizione di diritto comunitario finché essa non è stata dichiarata invalida dalla Corte (sentenza 13 febbraio 1979, causa 101/78, Granaria c/ Hoofdproduktschap, Racc. 1979, pag. 623).

La Commissione sostiene che, nella fattispecie, non si possono far valere diritti nei confronti delle autorità nazionali invocando diritti fondamentali, parimenti riconosciuti dal diritto comunitario, in quanto i diritti fondamentali del diritto comunitario non possono evidentemente venir opposti che alle istituzioni comunitarie e non alle autorità nazionali, nemmeno allorché queste ultime agiscono nell'esercizio di un potere loro delegato dalla Comunità.

Quanto alla seconda parte della domanda pregiudiziale, relativa all'imposta sulla cifra d'affari e alle accise, la Commissione ritiene che la si debba risolvere nel senso che gli artt. 1 e 2 della direttiva n. 69/169 vanno interpretati nel senso che la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle accise che essi stabiliscono si applica solo alle merci che si trovano nei bagagli personali dei passeggeri che provengono da un paese terzo o da un altro Stato membro, eventualmente dopo aver traversato il mare aperto, ma non nel caso di sbarco da una nave proveniente dal mare aperto. Se la nave giunge nella zona doganale comunitaria essendo partita da un altro Stato membro, eventualmente dopo aver attraversato il mare aperto o le acque territoriali di un paese terzo, vi è ancora una seconda condizione per la concessione della franchigia, cioè che le merci fossero in libera pratica nello Stato membro in virtù degli artt. 9 e 10 del Trattato e siano state acquistate corrispondendo i tributi normalmente vigenti nel mercato interno di uno Stato membro.

La Commissione sostiene che la direttiva n. 69/169 contiene una disciplina esclusiva in materia di franchigia dalle tasse sulla cifra d'affari e dalle accise per i prodotti trasportati nei bagagli personali nel movimento internazionale passeggeri. Gli Stati membri non hanno il diritto di concedere ulteriori franchigie di questo tipo nel traffico internazionale. La direttiva n. 69/169 non attribuisce alcun diritto ai singoli onde obbligare le autorità di uno Stato membro a riscuotere tasse nelle ipotesi in cui la direttiva non contempla alcuna franchigia dalle tasse sulla cifra d'affari e dalle accise. Se uno Stato membro non impone ai passeggeri di corrispondere i dazi normalmente previsti per le merci importate sul proprio territorio, potrebbe incorrere in una violazione del diritto comunitario se e nei limiti in cui lo stesso diritto imponga l'obbligo di riscuotere detti dazi. Orbene, la direttiva n. 69/169 nonché la sesta direttiva sull'imposta sul valore aggiunto prescrivono tale obbligo agli Stati membri. Tuttavia, a questo obbligo degli Stati membri non corrisponde alcun diritto dei singoli a far effettivamente riscuotere la tassa. Infatti gli ordinamenti giuridici nazionali non stabiliscono che i singoli hanno il diritto di pretendere che i terzi paghino effettivamente le loro imposte e il diritto comunitario non contempla alcun diritto di questa fatta.

Quanto al regolamento n. 1544/69, relativo ai dazi doganali, il *Consiglio* ritiene che sia opportuno stabilire una distinzione tra le persone che importano merci e le merci importate. Per quanto riguarda le persone, si deve trattare di passeggeri che entrano nella Comunità provenienti da un paese terzo.

Per quel che riguarda le merci importate dai passeggeri che provengono da un paese terzo, il regolamento n. 1544/69 non prescrive che le merci debbano provenire dal territorio doganale di un paese terzo e nemmeno che siano state poste in libera pratica secondo il regime doganale di detto paese. È indifferente che le merci giungano da uno Stato membro o da un paese terzo.

Nella sua struttura e nel suo contenuto, la direttiva n. 69/169 corrisponde ampiamente al regolamento n. 1544/69: in entrambi i casi si tratta di franchigie che riguardano la circolazione dei passeggeri nelle zone frontaliere. Dunque, le considerazioni che il Consiglio espone circa il regolamento n. 1544/69 sono anche valide per la direttiva n. 69/169.

Quanto al problema del se il regolamento n. 3023/77 sia nullo in quanto viola una norma di diritto comunitario di ordine superiore, il Consiglio si richiama alla risposta fornita il 19 luglio 1978 all'interrogazione scritta n. 1316/77 del sig. Notenboom, membro dell'Assemblea, che aveva fra l'altro chiesto:

«2. Quale giustificazione di natura politica, economica e giuridica può addurre il Consiglio a sostegno delle disposizioni del regolamento CEE n. 3023/77 . . .».

Il Consiglio ha risposto come segue a detta interrogazione:

«2. Il Consiglio ritiene di aver preso in considerazione, nel regolamento CEE n. 3023/77, conformemente all'obiettivo perseguito di evitare gli abusi, gli aspetti politici, economici e giuridici dei problemi presenti e di aver quindi cercato, se pur limitatamente e temporaneamente:

— di tener conto delle incidenze di tali misure sulle attività economiche e sulle occupazioni di talune regioni della Comunità, limitrofe a paesi terzi, soggette alla concorrenza di questi ultimi negli stessi settori di attività;

— di evitare conseguenze economiche pregiudizievoli sia ai prodotti comunitari, sia ai prodotti importati da paesi terzi e immessi in libera pratica nella Comunità, nonché qualsiasi distorsione di concorrenza tra commercianti e discriminazione tra consumatori della Comunità, in particolare trattandosi di prodotti agricoli di cui essa è eccedentaria;

— di stabilire una parità delle condizioni della concorrenza dei prodotti agricoli comunitari rispetto agli stessi prodotti provenienti dai paesi terzi venduti a bordo delle navi;

— di tutelare gli interessi di bilancio comunitari, limitando la concessione della franchigia autorizzata dal regolamento a quantitativi molto limitati e per determinati prodotti, creando d'altronde una sola possibilità per gli Stati membri»

(GU 1978, C 199, pag. 16)

Il regolamento n. 3023/77 non viola il principio di parità né il divieto di discriminazione. Per quel che riguarda anzitutto i consumatori, chiunque può partecipare alle crociere in questione e fruire quindi del regime derogatorio; è sufficiente a questo scopo che uno Stato membro si sia servito della facoltà di concedere l'esonero dalle tasse all'importazione, come è avvenuto nel caso della Repubblica federale di Germania. Questa possibilità di partecipazione non è riservata né di diritto né di fatto agli abitanti delle località della costa da cui salpano le navi. Molti dei partecipanti vengono da località della Germania del Nord situate anche molto lontano dalla costa. Logicamente non si può nemmeno parlare di discriminazione a motivo della nazionalità a danno dei cittadini di altri Stati membri (art. 7 del Trattato).

Il Consiglio sostiene che le crociere del burro non pregiudicano nemmeno la parità di concorrenza. Nel 1976, gli armatori che organizzano crociere di un giorno nel mar Baltico hanno incaricato il professor Jürgensen di Amburgo di redigere una relazione sulle strutture, le conseguenze e la valutazione di detto movimento. Questa relazione, terminata il 24 febbraio 1977, è quindi precedente all'adozione del regolamento n. 3023/77. Se ne desume che nel 1976 in media il 4,5 % dei passeggeri ha raggiunto a

piedi il porto d'imbarco, il 20,7 % in automobile, il 73,6 % in torpedone e l'1,2 % in treno. La relazione indica che le perdite di utili subite dai rivenditori di prodotti alimentari nei dipartimenti e nelle città dello Schleswig-Holstein, gravitanti sull'asse Flensburg-Kiel-Lübeck si sono aggirate sullo 0,3 % della loro cifra d'affari oppure, nel caso dei rivenditori di tabacco, sull'1,1 %. A giudizio del relatore, queste categorie di rivenditori non dovrebbero risentire eccessivamente di perdite così contenute.

A giudizio del Consiglio, le vendite a bordo delle navi hanno solo scarse ripercussioni sul commercio all'ingrosso e al minuto nelle località della costa e comunque le conseguenze non vanno oltre limiti accettabili. Ad esempio, ad una diminuzione delle vendite di burro si contrappongono il prolungamento della stagione turistica nelle stazioni del mar Baltico, il maggior potere d'acquisto degli equipaggi, che ora sono occupati in permanenza, nonché del personale addetto agli spacci di bordo, nonché le richieste di approvvigionamento di prodotti freschi per le stesse navi da crociera.

Nemmeno il principio della proporzionalità è stato violato. Il mezzo prescelto è adeguato alla situazione. Il regime derogatorio vale solo per quantitativi molto limitati.

Altre considerazioni relative all'economia generale depongono a favore del regime di cui trattasi: le escursioni di un giorno contribuiscono a prolungare la stagione turistica, d'altronde piuttosto corta, della costa tedesca del Baltico. Questa attività impedisce lo spopolamento di zone sfavorite dalla loro ubicazione geografica; anzi, essa serve a conservare e a creare posti di lavoro. Senza questo sistema di escursioni di un giorno, la maggior parte delle navi che vi sono adibite dovrebbero venir immobilizzate, messe in disarmo, durante e sei mesi invernali. Si ritiene che il personale degli equipaggi imbarcati in permanenza si aggiri sulle 1 000 unità. Le crociere sono inoltre fonte di occupazione per le compagnie di autotrasporti, per le imprese che forniscono il materiale di bordo delle navi e per i cantieri navali.

Il Consiglio ritiene che vi siano probabilmente più questioni da esaminare assieme, una delle quali è la vendita a bordo delle navi. Esso si riferisce ai negozi franchi degli aeroporti e ai rifornimenti delle navi (e dei treni internazionali) per gli approvvigionamenti di bordo.

Quanto ai negozi franchi, non è stato possibile, nonostante svariati tentativi, elaborare una disciplina comunitaria. Basterà segnalare che il Parlamento europeo ha dichiarato, durante la seduta del 18 aprile 1980, nel suo parere sulla proposta della Commissione al Consiglio relativa alla quinta direttiva circa l'armonizzazione delle disposizioni di legge, regolamenti e amministrative in materia di regimi fiscali sulla cifra d'affari e di accise applicabili nel movimento passeggeri internazionale, che esso

«sollecita la Commissione a riferirgli sui problemi connessi all'esistenza di "tax-free-shops" e sui motivi a favore di una loro eventuale chiusura ai viaggiatori fra Stati membri» (n. 8 della risoluzione recante il parere, GU 1980, C 177, pag. 83).

Nella fattispecie trattasi di un «terzo», cioè di una persona indirettamente interessata a seconda che lo Stato membro applichi o no le disposizioni comunitarie a favore delle persone direttamente interessate; di riflesso, potrebbero aversi ripercussioni nei confronti di terzi, per i

quali il Finanzgericht sottopone la questione della possibilità di tutela giuridica.

Il Consiglio propone alla Corte di risolvere negativamente le questioni relative alla tutela giuridica. Il Trattato offre ampia possibilità di tutela giuridica. Sotto questo profilo è già sufficiente la possibilità di sottoporre una questione pregiudiziale a norma dell'art. 177; d'altro canto le disposizioni degli artt. 173, 2° comma, 175, 3° comma, e 184 del Trattato dimostrano che un singolo può impugnare disposizioni di diritto comunitario valide erga omnes solo entro certi limiti. Tutto ciò non implica alcuna diminuzione della tutela giuridica, poiché i mezzi d'impugnazione offerti dal diritto interno, combinati con l'art. 177 del Trattato — nonché la domanda di risarcimento contemplata dall'art. 215, 2° comma, del Trattato — rimangono impregiudicati come mezzi di tutela giuridica.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 4 febbraio 1981 hanno presentato osservazioni orali le Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH e la Rewe-Markt Steffen, Kiel, rappresentate dal sig. Gert Meier, primo consulente giuridico della Rewe-Zentral AG, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dall'avv. A. Deringer, patrocinante presso l'Oberlandesgericht di Colonia, il Governo francese, rappresentato dal sig. H. Marty-Gauquié, in qualità di agente, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jörn Sack, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, e il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. Bernhard Schloh, consigliere giuridico, in qualità di agente.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 18 marzo 1981.

In diritto

1 Con ordinanza 5 giugno 1980, pervenuta in cancelleria il 9 luglio 1980, il Finanzgericht di Amburgo ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, diverse questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 23 luglio 1969, n. 1544, relativo al trattamento tariffario applicabile alle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori (GU L 191, pag. 1), e della direttiva del Consiglio 28 maggio 1969, n. 69/169, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (GU L 133, pag. 6), nonché sulla validità del regolamento del Consiglio 20 dicembre 1977, n. 3023, relativo a talune misure intese a porre fine ad abusi conseguenti alla vendita di prodotti agricoli a bordo di navi (GU L 358, pag. 2).

2 Dette questioni sono insorte nell'ambito di una controversia fra un grossista e un dettagliante, stabiliti nella Repubblica federale di Germania, e lo Hauptzollamt di Kiel, nella quale si discute sul se le «crociere del burro» organizzate da varie compagnie di navigazione con partenza dai porti della costa baltica siano incompatibili con il diritto comunitario.

3 Le «crociere del burro» si svolgono, uscendo dalla zona doganale marittima, nelle acque territoriali oppure in mare aperto, fuori dalle acque territoriali tedesche. Durante la crociera, i passeggeri possono acquistare prodotti come alcolici, burro, carne, tabacco, articoli di profumeria ed altri generi. Entro certi limiti, questi acquisti possono venire introdotti nel territorio tedesco in esenzione da tributi. Le «crociere del burro» rivestono grande interesse commerciale per gli organizzatori.

4 La prima attrice nella causa principale è una società che si occupa di commercio all'ingrosso, con sede nei pressi di Kiel, nella Repubblica federale di Germania. Essa vende, fra l'altro, gli stessi generi offerti a bordo durante le crociere. I suoi clienti, e tra essi la seconda attrice nella causa principale, sono commercianti al minuto, stabiliti nelle regioni costiere del Baltico.

5 Dall'ordinanza di rinvio risulta che le attrici hanno sostenuto dinanzi al Finanzgericht che dette crociere assorbono, a danno dei grossisti e dei dettaglianti locali, una notevole parte del potere d'acquisto degli abitanti della costa baltica, quota che viene ripartita fra le compagnie di navigazione che organizzano le crociere. La facoltà concessa a queste compagnie di operare vendite in franchigia fiscale o giovandosi di sovvenzioni le avvantaggerebbe considerevolmente sotto il profilo concorrenziale rispetto ai grossisti e ai dettaglianti che operano a terra, il che provocherebbe una distorsione della concorrenza.

6 Le attrici hanno dapprima richiesto al Finanzgericht di dichiarare che l'ufficio doganale convenuto deve astenersi dall'ammettere l'importazione di merci in franchigia. In un secondo tempo esse hanno chiesto al giudice di ingiungere al convenuto di astenersi dal concedere la franchigia, all'attraversamento della frontiera doganale, ai viaggiatori che abbiano acquistato, durante le «crociere del burro», merci che fruiscano di esenzione da tributi o di sovvenzioni.

7 Il Finanzgericht, dovendo pronunziarsi in merito, ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Per quanto concerne di dazi doganali

1. Se il regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1969, n. 1544, nel testo da ultimo modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1978, n. 3061, vada interpretato nel senso che l'esenzione dai dazi doganali ivi contemplata si applica solamente alle merci che provengono dal territorio doganale di un paese terzo e, eventualmente, che si trovavano inoltre colà in libera pratica, oppure se sia sufficiente che le merci provengano dagli Stati membri e, giungendo dal mare aperto, vengano importate attraverso la linea doganale marittima o il confine del territorio nazionale dello Stato membro interessato.

2. Se il regolamento (CEE) n. 1544/69, nel testo da ultimo modificato dal regolamento (CEE) n. 3061/78, eventualmente combinato con l'art. 28 del Trattato CEE — fatte salve le merci contemplate dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1977, n. 3023 — disciplini compiutamente l'esenzione dai dazi doganali delle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori, o se gli Stati membri possano, al di là dell'ambito disciplinato dal regolamento (CEE) n. 1544/69 — fatte salve le merci contemplate dal regolamento (CEE) n. 3023/77 — concedere autonomamente esenzioni dai dazi doganali.

3. Se la violazione di un regolamento comunitario faccia sorgere senz'altro in capo a coloro i cui diritti vengano lesi da disposizioni legislative e amministrative di uno Stato membro contrastanti con l'ambito di disciplina di detto regolamento, o dalla loro applicazione, diritti nel senso che essi possono agire dinanzi al giudice nazionale per la disapplicazione dei provvedimenti contrastanti col diritto comunitario o per il rispetto delle norme del diritto comunitario.

4. Se il regolamento (CEE) n. 3023/77 sia invalido in quanto in contrasto col diritto comunitario di rango superiore (ad esempio, principio di uguaglianza, divieto di discriminazioni, uguaglianza sul piano della concorrenza, proporzionalità).

5. In caso di soluzione affermativa della questione sub 4: se a coloro i cui diritti vengono lesi da disposizioni legislative o amministrative basate sul regolamento (CEE) n. 3023/77, o dalla loro applicazione, spettino senz'altro diritti, nel senso che essi possono agire dinanzi al giudice nazionale per la disapplicazione dei provvedimenti contrastanti con il diritto comunitario.

Per quanto concerne l'imposta sulla cifra d'affari e le altre imposte indirette

6. Se la direttiva del Consiglio 28 maggio 1969, n. 69/169/CEE, nel testo da ultimo modificato dalla direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, n. 78/1032/CEE, interpretata nel senso che l'esenzione dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposte indirette ivi contemplata si applica solo alle merci, contenute nei bagagli personali dei viaggiatori, che provengono dal territorio doganale di un paese terzo (art. 1) oppure, se originarie di uno Stato membro, dal territorio doganale della Comunità e, eventualmente, che si trovavano inoltre in libera pratica in un paese terzo o in uno Stato membro; oppure se sia sufficiente che le merci, giungendo dal mare aperto, vengano importate attraverso la linea doganale marittima o il confine del territorio nazionale dello Stato membro interessato.

7. Se la direttiva n. 69/169/CEE, nel testo da ultimo modificato, disciplini compiutamente l'esenzione dall'imposta sulla cifra d'affari e dalle altre imposte indirette delle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori, o se gli Stati membri possano, al di là dell'ambito disciplinato dalla direttiva, concedere autonomamente esenzioni dai suddetti tributi per le suddette merci.

8. Se la direttiva n. 69/169/CEE, nel testo da ultimo modificato, crei senz'altro, in capo a coloro i cui diritti vengano lesi da disposizioni legislative o amministrative di uno Stato membro contrastanti con il contenuto normativo di detta direttiva, o dalla lora applicazione, diritti, nel senso che essi possono agire dinanzi al giudice nazionale per la disapplicazione dei provvedimenti nazionali contrastanti con il diritto comunitario.»

I — Sui dazi doganali

Sulla prima questione (interpretazione del regolamento n. 1544/69 — franchigie doganali)

8 Il regolamento n. 1544/69, modificato ultimamente dal regolamento n. 3061/78 (GU L 366, pag. 3), stabilisce il regime doganale da applicarsi alle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori.

9 La finalità del regolamento n. 1544/69, come emerge dal suo preambolo, è quella di facilitare l'opera dei servizi doganali degli Stati membri evitando loro complicati problemi di sdoganamento derivanti dal volume del traffico fra i paesi terzi e la Comunità e dalla varietà delle merci importate dai viaggiatori. A questo scopo, il regolamento stabilisce che per le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori è concessa una franchigia limitata, a

condizione che le importazioni così effettuate non abbiano carattere commerciale.

10 Il regolamento n. 1544/69, come modificato dal regolamento n. 3061/78, tace circa la provenienza delle merci cui è concessa l'esenzione doganale. L'art. 1 dispone che per le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori provenienti dai paesi terzi è concessa la franchigia dai dazi della tariffa doganale comune a condizione che si tratti di importazioni che non abbiano alcun carattere commerciale. Il n. 1, 2° comma, dello stesso articolo precisa che per bagagli personali si intendono tutti i bagagli che il viaggiatore, al suo arrivo, può presentare all'ispezione doganale, nonché quelli che egli presenta più tardi allo stesso ufficio, comprovando che al momento della partenza essi sono stati registrati come bagaglio al seguito del passeggero dalla compagnia che ne ha effettuato il trasporto.

11 Il regolamento si riferisce a piccoli quantitativi di merce, che hanno scarso valore imponibile. La finalità del regolamento, cioè la facilitazione dello sdoganamento delle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori provenienti dai paesi terzi, non potrebbe venir perseguita se le autorità doganali fossero obbligate a stabilire, al momento dell'importazione, la provenienza delle merci per cui si richiede l'esenzione doganale.

12 Di conseguenza si deve constatare che il regolamento n. 1544/69 si applica ai bagagli dei viaggiatori provenienti dai paesi terzi, indipendentemente dall'origine e dalla provenienza di dette merci e indipendentemente dai tributi doganali e fiscali da cui esse sono state colpite prima dell'importazione sul territorio comunitario.

13 Si deve inoltre rilevare che il settimo considerando del regolamento recita: «è opportuno precisare esplicitamente, al fine di evitare qualsiasi interpretazione abusiva, che la franchigia dai dazi della tariffa doganale comune si applica soltanto nei confronti dei viaggiatori provenienti da un paese terzo». Da detto considerando traspare con evidenza il proposito del Consiglio di evitare abusi. Non si può quindi considerare viaggiatore proveniente da un paese terzo che possa fruire della franchigia dai dazi di cui alla tariffa doganale comune chi, avendo iniziato una crociera in un porto di uno Stato membro, non faccia scalo in un paese terzo o vi faccia solo uno scalo simbolico, senza effettuarvi un vero e proprio soggiorno, cioè un soggiorno nel corso del quale abbia effettivamente la possibilità di fare acquisti.

14 Si deve quindi risolvere la prima questione dichiarando che la franchigia contemplata dal regolamento n. 1544/69, modificato da ultimo dal regolamento n. 3061/78, si applica solo alle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori provenienti da un paese terzo. Questa franchigia si applica indipendentemente dall'origine e dalla provenienza delle merci e dai tributi doganali e fiscali da cui esse sono state colpite prima dell'importazione nel territorio comunitario. Non si può tuttavia considerare viaggiatore proveniente da un paese terzo ai sensi del regolamento chi, durante una crociera iniziata in un porto di uno Stato membro, non fa scalo in un paese terzo o vi fa solo uno scalo simbolico, senza effettuarvi un soggiorno nel corso del quale abbia effettivamente la possibilità di fare acquisti.

Sulla seconda questione (interpretazione del regolamento n. 1544/69 — franchigie doganali)

15 L'art. 3, lett. b), del Trattato stabilisce che, fra i compiti della Comunità, rientra l'istituzione di una tariffa doganale comune. L'art. 9 del Trattato precisa che la Comunità è fondata su una unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e importa il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa d'effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi. L'art. 28 del Trattato stabilisce che qualsiasi modifica o sospensione autonoma dei dazi della tariffa doganale comune è decisa dal Consiglio.

16 Queste disposizioni mettono incontestabilmente in evidenza che spetta al Consiglio, nell'osservanza delle condizioni stabilite dal Trattato, decidere in merito alle franchigie di cui, in determinati casi, taluni prodotti possono fruire in deroga alla tariffa doganale comune. Ne consegue che, comunque, dal momento in cui il Consiglio emana, in un settore determinato, norme di applicazione uniforme in materia di franchigie — come quelle di cui al regolamento n. 1544/69 — gli Stati membri non dispongono più di alcun potere per concedere, in questo settore, una franchigia più ampia di quella stabilita dalle norme comunitarie.

17 La seconda questione si deve risolvere quindi nel senso che il regolamento n. 1544/69 contiene una disciplina esauriente circa la franchigia di merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori provenienti dai paesi terzi, la quale non lascia agli Stati membri alcun potere di attribuire, nel settore disciplinato dal regolamento, una franchigia più ampia di quella contemplata dal regolamento.

Sulla quarta questione (validità del regolamento n. 3023/77 — franchigie dai prelievi agricoli)

18 Con la quarta questione, si chiede se il regolamento del Consiglio n. 3023/77 sia nullo in quanto viola il diritto comunitario sotto il profilo dei suoi principi fondamentali (ad esempio, principio di uguaglianza, divieto di discriminazione, parità di concorrenza, proporzionalità).

19 Prima di esaminare questi mezzi, è tuttavia d'uopo stabilire se il regolamento corrisponda alle prescrizioni in materia di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato.

20 Il regolamento del Consiglio 10 luglio 1975, n. 1818 (GU L 185, pag. 3), ha esteso le franchigie istituite dal regolamento n. 1544/69 ai prelievi agricoli e agli altri tributi all'importazione contemplati nell'ambito della politica agricola comune o in quello dei regimi specifici da applicarsi, a norma dell'art. 235 del Trattato, a talune merci derivate dalla trasformazione di prodotti agricoli e contenute nei bagagli personali dei viaggiatori che entrano nella Comunità.

21 Avendo constatato che questa estensione delle franchigie si prestava ad abusi, il 20 dicembre 1977 il Consiglio adottava il regolamento n. 3023/77, relativo a «talune misure intese a porre fine ad abusi conseguenti alla vendita di prodotti agricoli a bordo di navi». Nel preambolo di detto regolamento si ricorda in primo luogo che il regolamento n. 1544/69 (franchigie doganali vere e proprie) non si applica alle merci importate in occasione di un viaggio effettuato con partenza da uno Stato membro e durante il quale non è stato toccato il territorio doganale di un paese terzo. Inoltre vi si dichiara che l'esperienza ha dimostrato che prodotti agricoli comunitari che avevano fruito di restituzioni all'esportazione e prodotti agricoli provenienti da paesi terzi erano stati venduti o distribuiti a bordo di navi salpate da porti comunitari e riapprodate a porti comunitari senza scali intermedi fuori del territorio doganale comunitario, al fine di venir importati nella Comunità fruendo della franchigia di cui ai regolamenti nn. 1544/69 e 1818/75.

22 Emerge da detto preambolo che il Consiglio aveva giudicato l'introduzione nel territorio doganale della Comunità, in esenzione da dazi doganali e da

prelievi agricoli, di merci acquistate da viaggiatori nelle circostanze menzionate nel preambolo stesso non confacente alle finalità dei regolamenti summenzionati. Poiché scopo delle restituzioni all'esportazione è quello di consentire ai prodotti agricoli d'origine comunitaria di far concorrenza ai prodotti dei paesi terzi sui mercati esterni, sarebbe incompatibile con il sistema comunitario delle restituzioni all'esportazione concedere dette restituzioni per esportazioni non destinate ai mercati extracomunitari, bensì alla reimportazione nell'area comunitaria in franchigia dai prelievi normalmente riscossi all'importazione dei prodotti agricoli. Questa operazione potrebbe essere nettamente passiva per i fondi di orientamento e di garanzia agricoli e falsare la concorrenza sul mercato interno.

23 Al quinto considerando del regolamento n. 3023/77, il Consiglio espone tuttavia quanto segue:

«considerando che appare necessario chiarire la situazione giuridica in materia; che pertanto occorre autorizzare gli Stati membri ad accordare ai prodotti enumerati nell'allegato II del Trattato, che sono venduti o distribuiti a bordo di navi alle condizioni di cui sopra, alcune franchigie su quantitativi molto limitati oltre i quali tali prodotti potranno oramai essere introdotti nella Comunità solo mediante pagamento dei dazi all'importazione esigibili».

24 Di conseguenza, il regolamento autorizza gli Stati membri a concedere una franchigia dai dazi all'importazione per determinati quantitativi di prodotti precisati all'art. 1, n. 2, del regolamento alle condizioni descritte nel preambolo.

25 L'art. 190 del Trattato stabilisce che «i regolamenti, le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del presente Trattato». Questo articolo prescrive che detti atti devono contenere l'esposizione dei motivi che hanno indotto l'istituzione ad emanarli, cosicché la Corte possa esercitare il suo sindacato e tanto gli Stati membri quanto i singoli interessati sappiano in quali condizioni le istituzioni comunitarie hanno applicato il Trattato.

26 La motivazione del regolamento n. 3023/77 non è conforme a questo imperativo. Essa non fornisce infatti alcuna spiegazione circa il motivo per cui il Consiglio, dopo aver osservato che il regolamento n. 1544/69 non si applicava nelle circostanze ricordate in precedenza, contrariamente alla prassi ormai consolidata, ha ritenuto necessario elaborare un sistema di franchigia particolare da applicarsi in siffatte situazioni. Questa contraddizione nella motivazione è ancor più grave in quanto riguarda una disposizione che autorizza gli Stati membri a concedere franchigie, anche se minime, dai dazi all'importazione, che costituiscono uno degli elementi essenziali della politica agricola comune. Stando così le cose, la motivazione non fornisce alcuna base giuridica alle disposizioni regolamentari contestate, che quindi è superfluo esaminare nel merito onde accertare se siano compatibili con le norme del mercato comune.

27 Sarà quindi sufficiente rilevare che il regolamento n. 3023/77 non è motivato secondo le prescrizioni dell'art. 190 del Trattato e quindi non è valido.

II — Sull'imposta sulla cifra d'affari e sulle altre imposte indirette

Sulla sesta e settima questione (interpretazione della direttiva n. 69/169 — franchigie IVA e imposte indirette)

28 La direttiva n. 69/169, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne applicabili al traffico internazionale di viaggiatori, come completata dalla seconda direttiva del Consiglio 12 giugno 1972 (GU L 139, pag. 28) e dalla terza direttiva del Consiglio 10 dicembre 1978 (GU L 366, pag. 28), stabilisce che è concessa una franchigia da detti tributi riscossi all'importazione, nell'ambito dei viaggi tra paesi terzi e Comunità, per le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori e che non superino determinati limiti di valore.

29 La stessa direttiva contempla pure la concessione della franchigia dagli stessi tributi riscossi all'importazione per le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori provenienti dagli Stati membri della Comunità e che non superano determinati limiti di valore, a condizione che dette merci presentino i requisiti di cui agli artt. 9 e 10 del Trattato e che siano acquistate assolvendo gli obblighi fiscali generali vigenti sul mercato di uno dei paesi membri.

30 All'art. 4 la direttiva dispone che, salve restando le disposizioni nazionali applicabili in materia ai viaggiatori aventi residenza fuori Europa, ogni Stato membro applica, per quel che riguarda l'importazione in franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposte indirette di alcune merci ivi elencate (tabacchi, alcolici, profumi, caffè e tè), i limiti quantitativi ivi menzionati. I limiti ammessi per il traffico fra paesi terzi e Comunità sono inferiori a quelli ammessi per il traffico tra Stati membri.

31 La direttiva conferisce peraltro agli Stati membri la facoltà di ridurre il valore o la quantità di merci la cui importazione è consentita in franchigia nel caso dei lavoratori frontalieri e di determinate altre persone.

32 Essa contiene inoltre disposizioni che disciplinano lo sgravio fiscale, concesso dagli Stati membri, per le merci trasportate nel bagaglio personale dei viaggiatori che escano da uno Stato membro.

33 Dai preamboli delle due direttive che hanno integrato la direttiva n. 69/169 emerge che il Consiglio le ha adottate in esecuzione della risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri del 22 marzo 1971, concernente il graduale ampliamento delle franchigie fiscali concesse ai singoli al passaggio delle frontiere intracomunitarie. Nella prima fase, il Consiglio ha ritenuto opportuno prevedere determinate norme comuni da applicarsi a chi risiede nella Comunità per il caso generale di sgravi fiscali nella fase del commercio al minuto.

34 Per quel che riguarda il traffico tra paesi terzi e Comunità, risulta dallo stesso tenore delle direttive che possono fruire della franchigia solo i viaggiatori che entrano nel territorio doganale della Comunità provenendo da un paese terzo e che, in questo caso, le condizioni a cui la merce è stata acquistata sono irrilevanti per la concessione della franchigia.

35 Per quel che riguarda il traffico intracomunitario, l'art. 2, lett. c), della terza direttiva aggiunge alla direttiva n. 69/169 una disposizione che precisa che allorché il viaggio da un paese membro a un altro implica il transito per un paese terzo oppure ha inizio da una parte del territorio dell'altro Stato mem-

bro in cui i tributi cui si riferisce la direttiva non vengono applicati alle merci che vi sono consumate, il viaggiatore deve essere in grado di dimostrare che le merci trasportate nei suoi bagagli sono state acquistate osservando le disposizioni fiscali generali del mercato interno di uno degli Stati membri e non fruiscono di alcun rimborso di imposte sulla cifra d'affari o di altri tributi indiretti. Il viaggiatore che non possa fornire la prova di cui sopra può fruire solo della franchigia più limitata contemplata per il traffico di viaggiatori tra i paesi terzi e la Comunità.

36 Emerge dai preamboli delle direttive in questione, come pure dalle disposizioni in esse contenute, che il Consiglio ha inteso istituire gradualmente un sistema completo di franchigie dalle imposte sulla cifra d'affari e dagli altri tributi indiretti per le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori e che, quindi, agli Stati membri resta, in questo campo, solo il potere limitato loro riconosciuto dalle direttive per attribuire franchigie diverse da quelle precisate nelle direttive.

37 Si deve dunque risolvere la sesta questione nel senso che:

a) per quanto riguarda il traffico tra paesi terzi e Comunità, la franchigia contemplata dalla direttiva n. 69/169 spetta unicamente ai viaggiatori che raggiungono il territorio doganale della Comunità provenendo da un paese terzo e in questo caso le condizioni alle quali le merci sono state acquistate sono irrilevanti ai fini della franchigia;

b) per quanto riguarda il traffico intracomunitario, se il viaggio da un paese membro ad un altro si effettua in transito sul territorio di un paese terzo o partendo da una parte del territorio dell'altro Stato membro in cui i tributi cui la direttiva si riferisce non si applicano alle merci che vi sono consumate, il viaggiatore deve poter comprovare che le merci trasportate nei suoi bagagli sono state acquistate osservando le disposizioni fiscali generali del mercato interno di uno degli Stati membri e non fruiscono di alcun rimborso di imposte sulla cifra d'affari o di altri tributi indiretti. Il viaggiatore che non possa fornire la prova di cui sopra può fruire soltanto della franchigia più limitata contemplata per il traffico di viaggiatori tra i paesi terzi e la Comunità.

38 Si deve risolvere la settima questione nel senso che il Consiglio, adottando le direttive, ha inteso istituire gradualmente un sistema completo di franchigie dalle imposte sulla cifra d'affari e dagli altri tributi indiretti per le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori e che, di conseguenza, agli Stati membri resta, in questo campo, il potere limitato loro riconosciuto dalle direttive per attribuire franchigie diverse da quelle precisate nelle direttive.

Sulla terza, quinta e ottava questione (azioni che i singoli possono esperire in virtù dei regolamenti e delle direttive di cui trattasi)

39 Queste tre questioni vertono sulle possibilità per il singolo i cui interessi vengano pregiudicati da disposizioni di legge nazionali incompatibili con il diritto comunitario o per effetto dell'applicazione di un atto comunitario illegittimo di adire il giudice nazionale per far sancire l'inapplicabilità di provvedimenti contrastanti con il diritto comunitario.

40 Nell'ordinanza di rinvio, il Finanzgericht espone che, secondo la giurisprudenza tanto del Bundesverfassungsgericht quanto del Bundesverwaltungsgericht, le leggi d'orientamento in materia economica promulgate nell'interesse di determinate categorie e che modificano la situazione economica violano il principio di parità se non sono dettate dal bene comune e allorché ledano arbitrariamente interessi tutelabili di altre categorie. Si osserva che, in questo caso, il diritto tedesco legittima l'interessato ad agire in giudizio. Viste in questo contesto, le questioni sottoposte dal giudice nazionale mirano in sostanza a far stabilire se questa legittimazione ad agire consenta di esperire l'azione in condizioni analoghe nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario, in particolare nel senso che allorché un amministrato, in quanto soggetto di diritto comunitario, viene pregiudicato economicamente poiché non viene applicata a terzi, da parte di uno Stato membro o da parte dell'autorità comunitaria, una normativa comunitaria, egli può adire i giudici di uno Stato membro per far ingiungere alle autorità nazionali di applicare la normativa in questione o di astenersi dal violarla.

41 È anzitutto opportuno osservare che, a norma dell'art. 189 del Trattato, il regolamento «è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri». La direttiva «vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere», salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'effetto vincolante della direttiva implica che

un'autorità nazionale non può opporre al singolo una disposizione legislativa o amministrativa nazionale che non sia conforme a una disposizione della direttiva che presenti tutte le caratteristiche necessarie per poter venire applicata dal giudice.

42 Dalle precedenti considerazioni scaturisce che il singolo può chiedere al giudice nazionale la tutela dei diritti che gli derivano dal regolamento.

43 Analogamente, al singolo non sono opponibili, da parte di un'autorità nazionale, disposizioni legislative o amministrative non conformi ad un obbligo tassativo e sufficientemente preciso imposto dalla direttiva.

44 Quanto alla legittimazione di un operatore economico ad adire il giudice per obbligare le autorità di uno Stato membro ad imporre a terzi l'osservanza di obblighi derivanti loro dalla disciplina comunitaria, in una situazione giuridica determinata, qualora detto operatore non sia direttamente coinvolto, ma venga economicamente pregiudicato da detta inosservanza del diritto comunitario, è opportuno osservare anzitutto che il Trattato, nonostante abbia istituito un certo numero di azioni dirette che possono eventualmente venir esperite dai singoli dinanzi alla Corte di giustizia, non ha comunque inteso istituire mezzi d'impugnazione esperibili dinanzi ai giudici nazionali, onde salvaguardare il diritto comunitario, diversi da quelli già contemplati dal diritto nazionale. Per contro, il sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato, che trova in particolare espressione nell'art. 177, implica che qualunque tipo d'azione contemplato dal diritto nazionale deve poter essere esperito per garantire il rispetto delle norme comunitarie aventi efficacia diretta alle stesse condizioni di ricevibilità e di procedura che valgono quando si tratta di garantire l'osservanza del diritto nazionale.

45 Per quel che riguarda più specificamente il regolamento n. 3023/77, si deve osservare che, di per sé, detto regolamento non concedeva alcuna franchigia. Esso autorizzava le autorità nazionali a concedere una franchigia limitata. Il corollario della sua invalidità è quindi che i provvedimenti nazionali adottati in base a detto regolamento non sono conformi al diritto comunitario.

46 Si deve dunque dare la seguente soluzione al terzo, quinto e ottavo quesito:

il sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato, il quale trova in particolare espressione nell'art. 177, implica che qualsiasi tipo d'azione contemplato dal diritto nazionale deve poter essere esperito dinanzi ai giudici nazionali per garantire il rispetto delle norme comunitarie direttamente efficaci alle stesse condizioni di ricevibilità e di procedura che valgono quando si tratta di garantire l'osservanza del diritto nazionale.

Sulle spese

47 Le spese incontrate dal Governo della Repubblica federale di Germania, dal Governo della Repubblica francese, dal Governo del Regno Unito, dal Consiglio delle Comunità europee e dalla Commissone delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni ad essa sottoposte dal Finanzgericht di Amburgo con ordinanza 5 giugno 1980, dichiara:

1° **La franchigia contemplata dal regolamento n. 1544/69, modificato da ultimo dal regolamento n. 3061/78, si applica solo alle merci contenute nei bagagli personali di viaggiatori provenienti da un paese terzo. Questa franchigia si applica indipendentemente dall'origine e dalla provenienza delle merci e dai tributi doganali e fiscali da cui esse sono state colpite prima dell'importazione nel territorio comunitario. Non si può considerare tuttavia viaggiatore proveniente da un paese terzo ai sensi del regolamento chi, durante una crociera iniziata in un porto di uno Stato membro, non fa scalo in un paese terzo o vi fa solo uno scalo simbolico, senza effettuarvi un soggiorno nel corso del quale abbia effettivamente la possibilità di fare acquisti.**

2° Il regolamento del Consiglio 23 luglio 1969, n. 1544, contiene una disciplina esauriente circa la franchigia di merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori provenienti da paesi terzi, la quale non lascia agli Stati membri alcun potere di attribuire, nel settore disciplinato dal regolamento, una franchigia più ampia di quella contemplata dal regolamento.

3° Il regolamento del Consiglio 20 dicembre 1977, n. 3023, relativo a talune misure intese a porre fine ad abusi conseguenti alla vendita di prodotti agricoli a bordo di navi, non è adeguatamente motivato ed è quindi invalido.

4° Per quanto riguarda il traffico tra paesi terzi e Comunità, la franchigia contemplata dalla direttiva del Consiglio 28 maggio 1969, n. 69/169, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori, spetta unicamente ai viaggiatori che raggiungono il territorio doganale della Comunità provenendo da un paese terzo, e in questo caso le condizioni alle quali le merci sono state acquistate sono irrilevanti ai fini della franchigia.

5° Per quanto riguarda il traffico intracomunitario, se il viaggio da un paese membro ad un altro si effettua in transito sul territorio di un paese terzo o partendo da una parte del territorio dell'altro Stato membro in cui i tributi cui la direttiva si riferisce non si applicano alle merci che vi sono consumate, il viaggiatore deve poter comprovare che le merci trasportate nei suoi bagagli sono state acquistate osservando le disposizioni fiscali generali del mercato interno di uno degli Stati membri e non fruiscono di alcun rimborso di imposte sulla cifra d'affari o di altri tributi indiretti. Il viaggiatore che non possa fornire la prova di cui sopra può fruire solo della franchigia più limitata contemplata per il traffico di viaggiatori tra i paesi terzi e la Comunità.

6° Adottando la direttiva n. 69/169 e la seconda e la terza direttiva in data 12 giugno 1972 e 10 dicembre 1978, che la completano, il Consiglio ha inteso istituire gradualmente un sistema completo di franchigie dalle imposte sulla cifra d'affari e dagli altri tributi indiretti per le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori; di conseguenza,

agli Stati membri resta, in questo campo, solo il potere limitato loro riconosciuto dalle direttive per attribuire franchigie diverse da quelle precisate nelle direttive.

7° **Il sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato, il quale trova in particolare espressione nell'art. 177, implica che qualsiasi tipo di azione contemplato dal diritto nazionale deve poter essere esperito dinanzi ai giudici nazionali per garantire il rispetto delle norme comunitarie direttamente efficaci alle stesse condizioni di ricevibilità e di procedura che valgono quando si tratta di garantire l'osservanza del diritto nazionale.**

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Chloros

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 7 luglio 1981.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 18 MARZO 1981

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Con ordinanza del 5 giugno 1980, il Finanzgericht di Amburgo ha sottoposto alla Corte numerose domande pregiudiziali — otto, precisamente — che scaturiscono da una controversia di merito abbastanza singolare. Per riassumere la situazione di fatto bisogna dire che varie