l'art. 11, n. 2, del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2777, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Bosco Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 22 gennaio 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 27 NOVEMBRE 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il presente procedimento verte su una domanda di pronunzia pregiudiziale propostavi dal Bundesverwaltungsgericht.

Il ricorrente nella causa principale è il Land Berlino; la resistente è la Ditta Wigei Wild-Geflügel-Eier-Import GmbH & Co. KG, che in prosieguo chiamerò semplicemente «Wigei».

Nel luglio 1976 la Wigei importava a Berlino Ovest, dall'Ungheria, un certo numero di partite di carni di pollame surgelate. Il Land Berlino intimava alla Wigei, in forza della normativa tedesca in materia, il pagamento di 2 pfennig per kg di merce importata, a titolo di diritti di controllo sanitario. La Wigei, dopo aver effettuato il pagamento, introduceva dinanzi al Verwaltungsgericht di Berlino un ricorso volto alla restituzione del relativo importo adducendo che la riscossione di tali tributi è incompatibile col diritto comunitario. Il Verwaltungsgericht accoglieva il ricorso della Wigei, disponendo che il Land Berlino rimborsasse all'impresa l'importo dei diritti riscossi, vale a dire 7 636,60 DM.

Il Land Berlino ricorreva a sua volta «per saltum» (Sprungrevision) al Bundesverwaltungsgericht.

L'art. 11, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 2777/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame (il quale ha sostituito dal 1° no-

1 — Traduzione dall'inglese.

vembre 1975 il più volte emendato regolamento del Consiglio n. 123/67/CEE, che aveva istituito questa organizzazione comune dei mercati), recita:

«Salvo disposizioni contrarie del presente regolamento e deroga decisa dal Consiglio, che delibera su proposta della Commissione a maggioranza qualificata, sono vietate:

— la riscossione dei dazi doganali o tasse di effetto equivalente,

— l'applicazione di restrizioni quantitative o di misure di effetto equivalente».

Risulta evidente dalla collocazione di questa norma (e non è contestato da alcuno) che si tratta di una norma relativa agli scambi coi paesi terzi.

Altrettanto pacifico è che, come accertato dal Verwaltungsgericht e affermato in modo inequivocabile dal Bundesverwaltungsgericht nell'ordinanza di rinvio, gli oneri pecuniari di cui alla Wigei è stato intimato il pagamento sono tasse di effetto equivalente a dazi doganali. Le osservazioni scritte presentate dal Governo della Repubblica federale di Germania lasciavano intendere che detto Governo contestasse questa affermazione, ma, nella risposta scritta al quesito postogli dalla Corte e nel corso dell'udienza, esso ha dichiarato che non era questa la sua intenzione.

Il regolamento n. 2777/75 non contiene, in quanto tale, alcuna norma che esenti i tributi controversi dal divieto di cui all'art. 11, n. 2. La compatibilità di questi col diritto comunitario dipende pertanto dall'esistenza di altre norme comunitarie che stabiliscano, in proposito, una deroga al divieto sancito dall'art. 11, n. 2, «decisa dal Consiglio, che delibera su proposta della Commissione a maggioranza qualificata».

Secondo la tesi sostenuta dal Land Berlino, alla quale aderiscono il Governo della Repubblica federale di Germania e la Commissione, siffatta deroga sarebbe contenuta nella direttiva del Consiglio n. 71/118/CEE, relativa (fra l'altro) a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni di volatili da cortile. Questa direttiva era stata adottata dal Consiglio, come affermato nel preambolo della stessa, su proposta della Commissione e — come mi sembra il caso di ricordare con riferimento a quanto asserito dalla difesa della Wigei — con parere conforme del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale. L'art. 15 della direttiva recita:

«Fino all'entrata in vigore delle disposizioni comunitarie relative all'importazione di carni fresche di volatili da cortile in provenienza dai paesi terzi, gli Stati membri applicano a tali importazioni disposizioni almeno equivalenti a quelle risultanti dalla presente direttiva».

Fino al momento dell'importazione di cui trattasi, non era entrata in vigore alcuna «disposizione comunitaria relativa ad importazioni di carni fresche di volatili da cortile in provenienza dai paesi terzi», nè credo che sia entrata in vigore fino ad oggi.

Nella causa 70/77, (sentenza *Simmenthal* c/ *Amministrazione delle finanze dello Stato,* Racc. 1978, pag. 1453, che chiamerò in prosieguo sentenza 70/77 onde distinguerla da altre sentenze *Simmenthal*), la Corte era stata chiamata a pronunziarsi sulle disposizioni parallele contenute nella normativa comunitaria in materia di scambi di carni bovine fresche, vale a dire in particolare sull'art. 20, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore

delle carni bovine, il quale sancisce il divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali e di restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente, con una formulazione analoga a quella dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2777/75, e sull'art. 9 della direttiva del Consiglio n. 64/433/CEE, relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche, la quale contiene una disposizione in materia di importazioni di carni fresche dai paesi terzi analoga a quella dell'art. 15 della direttiva n. 71/118. In quell'occasione, la Corte affermava che detto art. 9 ha lo scopo «di sancire, in via provvisoria, in attesa dell'attuazione del sistema comunitario relativo all'importazione di carni fresche da paesi terzi, un principio da applicare ai regimi nazionali rimasti in vigore, al fine di impedire che essi risultino meno rigidi o meno onerosi del regime di controllo contemplato dalla direttiva per gli scambi intracomunitari». Questo principio era «manifestamente inteso a garantire che gli operatori economici i quali immettono sul mercato carni fresche di origine comunitaria non siano sfavoriti rispetto ai loro concorrenti i quali importano carne dai paesi terzi». Si deve pertanto ritenere che detto principio riguardi non solamente i controlli, bensì anche i tributi riscossi in occasione dei controlli stessi (cfr. il testo originale in italiano della sentenza in Racc. 1978, pagg. 1475/76; il corrispondente testo inglese, alle pagg. 1476/77 della Raccolta del 1978, è difettoso). Dopo aver citato altre norme comunitarie contenenti disposizioni analoghe, fra le quali l'art. 15 della direttiva n. 71/118, la Corte perveniva alla seguente conclusione:

«Dalle precedenti considerazioni si desume che il combinato disposto dell'art. 9 della direttiva n. 64/433 e dell'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68, costituisce una deroga, per quanto riguarda i controlli sanitari e di polizia sanitaria sulle carni fresche in provenienza dai paesi terzi, al divieto di riscuotere diritti di controllo sanitario, e ciò nella misura necessaria a garantire un trattamento non discriminatorio degli operatori economici che, effettuando scambi intracomunitari di carne fresca, sono a questo titolo sottoposti al pagamento di diritti di controllo sanitario nello Stato membro esportatore, e di coloro che importano da paesi terzi, a condizione che tali diritti non superino il costo effettivo del controllo» (punto 65 della motivazione).

La menzione, in questo passo, dei «diritti di controllo sanitario nello Stato membro esportatore» è ovviamente un riferimento agli oneri imposti dalla legge, di cui si parla nella sentenza *Bauhuis* c/ *Paesi Bassi* (causa 46/76, Racc. 1977, pag. 5).

Alla luce dell'interpretazione data dalla Corte, nella sentenza 70/77, all'art. 9 della direttiva n. 64/433 ed all'art. 15 della direttiva n. 71/118, l'applicazione di queste norme dà luogo a due ordini di problemi.

Innanzitutto, il livello degli oneri sulle esportazioni non è identico in tutti gli Stati membri. Nella sentenza *Bauhuis* c/ *Paesi Bassi,* la Corte aveva riconosciuto che ciò è inevitabile, data la mancanza di armonizzazione in questo campo (cfr. punti 35 e 36 della motivazione). Non esiste pertanto un preciso metro di giudizio in relazione al quale possa venire determinato il livello minimo dei tributi da riscuotersi sulle importazioni dai paesi terzi.

Dall'ordinanza di rinvio risulta che il Bundesverwaltungsgericht considera ovvia la soluzione di questo problema, nel senso che ogni Stato membro si basa sul

criterio costituito dai tributi riscossi per le esportazioni in altri Stati membri. Mi pare che questa soluzione, ispirata al buon senso, non sia incompatibile con quanto disposto dall'art. 15 della direttiva n. 71/118, né con alcuna sentenza della Corte in materia. Comunque, il Bundesverwaltungsgericht non chiede alla Corte di pronunziarsi in proposito.

Vengo ora al secondo problema.

Come affermato dalla Commissione nel corso del procedimento, gli Stati membri hanno la scelta fra due sistemi, quanto ai provvedimenti per il controllo della salubrità delle carni di volatili da cortile importate dai paesi terzi.

Col primo sistema, lo Stato membro può limitarsi a disporre l'ispezione delle carni all'atto dell'importazione. In questo caso, il problema qui discusso non si pone.

Col secondo sistema, che la Commissione chiama «misto», lo Stato membro subordina l'importazione di dette carni all'esecuzione, nel paese terzo, di determinati controlli dei requisiti sanitari della carne, riservandosi una seconda ispezione delle stesse all'atto dell'importazione. Ad avviso della Commissione, per motivi tecnici, questo sistema misto è più efficace in quanto permette di effettuare, all'atto dell'importazione, un controllo meno rigoroso, e pertanto meno oneroso.

La legislazione della Repubblica federale di Germania contempla un siffatto sistema misto. Essa subordina le importazioni di carni di volatili da cortile nella Repubblica federale dai paesi terzi al fatto che i volatili siano stati macellati, nel paese esportatore, in un mattatoio riconosciuto dalle autorità tedesche, che le carni siano state assoggettate nel paese terzo ai controlli stabiliti dalla legislazione tedesca, che esse siano accompagnate da un certificato comprovante detti controlli, e che tutte le operazioni accessorie (ad esempio il sezionamento, la refrigerazione ed il magazzinaggio) siano state eseguite in conformità con i criteri stabiliti dalla stessa. Il Bundesverwaltungsgericht afferma, nell'ordinanza di rinvio, che in realtà questi criteri non sono diversi, nella sostanza, da quelli contemplati dalla direttiva n. 71/118 per gli scambi tra gli Stati membri di carni di volatili da cortile.

La legislazione tedesca prevede altresì l'ispezione delle carni all'atto dell'importazione; il Bundesverwaltungsgericht afferma che siffatta ispezione è intesa ad accertare se le carni siano accompagnate dalle indicazioni e dalle certificazioni prescritte e inoltre se, in base ai campioni prelevati, esse risultino idonee al consumo. Il Bundesverwaltungsgericht afferma inoltre che, essendo l'ispezione meno rigorosa del controllo delle carni di produzione nazionale e destinate all'esportazione in un altro Stato membro, gli oneri sono inferiori. Come ho già avuto occasione di affermare, si tratta di 2 pfennig per kg; per le esportazioni in altri Stati membri, la legislazione tedesca stabilisce invece un diritto di 4 pfennig per kg, ridotto a 3 pfennig per kg per quantitativi superiori ai 5 000 kg.

Certamente ricorderete che, secondo la sentenza *Bauhuis* c/ *Paesi Bassi*, gli Stati membri hanno la facoltà di riscuotere un diritto in ragione dei controlli effettuati, ai sensi della direttiva n. 71/118, sulle carni destinate all'esportazione in altri Stati membri (purché il loro importo non ecceda il costo effettivo dell'operazione),

mentre lo Stato membro importatore può effettuare unicamente controlli saltuari, senza imporre, in ragione degli stessi, alcun onere pecuniario.

La Ditta Wigei ha fatto valere dinanzi al Bundesverwaltungsgericht che, atteso che il paese terzo esportatore (nella fattispecie, l'Ungheria) riscuote dei tributi in ragione dei controlli prescritti dalla legislazione tedesca, e le condizioni stabilite dalla legge tedesca per i paesi terzi esportatori corrispondono a quanto richiesto per gli Stati membri esportatori dalla direttiva n. 71/118, vi sarebbe una discriminazione ai danni di coloro che importano dai paesi terzi, qualora questi importatori fossero tenuti al pagamento di un'ulteriore tributo per l'ispezione effettuata alla frontiera dalle autorità tedesche.

In questo ambito va collocata la seguente questione pregiudiziale proposta alla Corte dal Bundesverwaltungsgericht:

«Se l'art. 15 della direttiva del Consiglio 15 febbraio 1971, n. 71/118/CEE (GU n. L 55, pag. 23) permetta di riscuotere diritti destinati a coprire il costo dei controlli sanitari alla frontiera sulle carni fresche di volatili da cortile provenienti da paesi terzi (controlli intesi ad accertare se le varie partite siano accompagnate dalle indicazioni e dalle certificazioni prescritte e se, in base ai campioni prelevati, le carni da importare risultino idonee al consumo), qualora, a norma del diritto dello Stato membro in questione, l'importazione di queste carni sia permessa solo a condizione che, nel paese esportatore, siano state rispettate tutte le norme sanitarie la cui osservanza da parte del paese speditore è imposta, negli scambi intracomunitari dalla direttiva sopra citata, e nel caso in cui il paese terzo considerato riscuota, a questo titolo, diritti in base alla propria legislazione.

Se abbia rilievo l'importo dei diritti riscossi nel paese terzo».

A mio avviso, alla tesi sostenuta dalla Wigei si può opporre che non esiste alcun principio di diritto comunitario che vieti le discriminazioni a danno delle importazioni dai paesi terzi, rispetto a quelle da altri Stati membri. Al contrario, vige il principio della preferenza comunitaria, come é dimostrato già dall'esistenza di una tariffa doganale comune. A questo principio è ispirato l'art. 15 della direttiva n. 71/118, che impone agli Stati membri di applicare alle importazioni dai paesi terzi disposizioni «almeno equivalenti» a quelle della direttiva stessa, non già disposizioni «equivalenti». Inoltre, con l'espressione «almeno equivalenti», si è senz'altro attribuito agli Stati membri un potere discrezionale, per quanto limitato, come affermato dalla Corte nella sentenza 70/77, dalla condizione che l'importo dei diritti non deve eccedere il costo effettivo del controllo. Qualora detto costo venga superato, si avrebbe un unilaterale aumento degli oneri stabiliti dalla tariffa doganale comune, ovviamente illecito. Nella sentenza 70/77, la Corte, negando la sussistenza di una discriminazione, intendeva affermare che non vi era discriminazione a favore degli importatori dai paesi terzi, a danno degli importatori dagli altri Stati membri. La Pronunzia della Corte in quella causa non può venire interpretata nel senso che essa vieti le discriminazioni inverse.

Mi sembra evidente che gli oneri imposti nel paese terzo esportatore non vanno presi in considerazione. Qualora, infatti, non eccedano il costo dei controlli che la legge dello Stato membro importatore impone vengano eseguiti nel paese terzo, essi corrispondono agli oneri ammessi,

dal diritto comunitario, nell'ambito degli scambi intracomunitari; qualora invece, eccedano detto costo, essi costituiscono un tributo riscosso dal paese in questione sulle proprie esportazioni, irrilevante ai fini del diritto comunitario.

Quanto agli oneri pecuniari imposti dagli Stati membri per l'ispezione effettuata alle proprie frontiere, ritengo sufficiente affermare che essi rientrano nell'ambito del potere discrezionale conferito agli Stati membri dall'art. 15, a condizione, beninteso, che il loro importo non ecceda il costo effettivo del controllo.

Nel corso del procedimento dinanzi a questa Corte, la Wigei ha sviluppato la propria tesi, sostenendo che l'art. 15 della direttiva n. 71/118, non può venire considerato come una deroga a quanto disposto dall'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2777/75, e comunque non può derogare a quanto disposto dall'art. 11, n. 2, in materia di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, il che equivale a sostenere che il principio affermato dalla Corte nella causa 70/77 era errato.

A conforto di questa tesi, la Wigei ha richiamato la direttiva del Consiglio n. 72/462/CEE e la direttiva del Consiglio n. 77/99/CEE, sottolineando che, a differenza di queste direttive, la direttiva n. 71/118 non contiene l'espressa menzione del costo dei controlli.

Questo argomento mi sembra assolutamente privo di rilevanza.

La direttiva n. 72/462 si riferisce «a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza dai paesi terzi». (La definizione di «carni fresche» contenuta in questa direttiva non comprende le carni di volatili da cortile). La Corte ha esaminato dettagliatamente tale direttiva nella sentenza 70/77, pervenendo unicamente alla conclusione che, in assenza di norme di attuazione a livello comunitario, essa non poteva ancora considerarsi in vigore, salvo per ciò che concerne le merci in transito fra paesi terzi attraverso il territorio della Comunità. La direttiva n. 72/462 non aveva alcun rapporto, né avrebbe potuto logicamente averlo, con la parte della sentenza della Corte nella causa 70/77 che ha rilievo agli effetti della presente controversia.

La direttiva n. 77/99 riguarda «problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di prodotti a base di carne»; orbene, le carni semplicemente congelate o surgelate, come le carni di volatili da cortile di cui trattasi, non sono «prodotti a base di carne» ai sensi di detta direttiva. Ciononostante, diversamente dalla direttiva n. 72/462, la direttiva n. 77/99 riguarda il commercio intracomunitario ed è «parallela», nel senso da me attribuito in precedenza a questo termine, alla direttiva n. 71/118; purtuttavia, l'unico riferimento al costo dei controlli, contenuto nella direttiva n. 77/99, o in ogni caso l'unico riferimento che è stato messo in rilievo dalla difesa della Wigei e che sono stato in grado di individuare, si trova nell'art. 7, 5° comma. Si tratta del riferimento ai controlli degli stabilimenti riconosciuti ai sensi dell'art. 6, effettuati da «esperti di Stati membri e della Commissione», riferimento che è tutt'altro che pertinente alla questione in esame.

La Wigei ha inoltre sostenuto che gli atti normativi in deroga a quanto disposto dall'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2777/75, devono essere adottati dal Consiglio con la procedura stabilita dall'art. 43, n. 2, del Trattato, e devono avere un contenuto ben determinato. L'art. 15 della direttiva n. 71/118 non possiede il requisito della determinatezza e la normativa tedesca in materia non soddisfa la condizione di essere stata adottata in conformità alla procedura stabilita all'art. 43, n. 2.

La direttiva n. 71/118, come ho già avuto modo di ricordare, è stata adottata dal Consiglio su proposta della Commissione e su parere conforme del Parlamento europeo, cioè secondo la procedura stabilita dall'art 43, n. 2. Dal punto di vista del diritto comunitario, la validità della normativa tedesca in questione dipende unicamente dalla sua compatibilità con l'art. 15. Orbene, non mi risulta che alcuna norma osti a che il Consiglio lasci agli Stati membri un limitato potere discrezionale, come quello contemplato dal detto articolo, né la Wigei ha menzionato alcun precedente che dimostri l'esistenza di una norma siffatta.

Ritengo pertanto che gli ulteriori argomenti della Wigei vadano disattesi.

Di conseguenza, vi propongo di risolvere la questione sottoposta alla Corte dal Bundesverwaltungsgericht nel senso che, nelle circostanze ivi precisate, l'art. 15 della direttiva del Consiglio n. 71/118 autorizza gli Stati membri a riscuotere diritti non eccedenti il costo dei controlli eseguiti all'atto dell'importazione, indipendentemente dall'entità degli eventuali oneri pecuniari imposti nel paese terzo esportatore.