Nelle cause riunite 52-65 e 55-65 promosse dalla

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA,

rappresentata dal dott. Ulrich Everling, Ministerialrat presso il Ministero federale degli affari economici di Bonn, in qualità di agente,

e con domicilio eletto a Lussemburgo presso la segreteria dell'Ambasciata della Repubblica federale di Germania, boulevard Royal 3,

ricorrente,

contro

LA COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA,

rappresentata dal dott. Hubert Ehring, consulente giuridico degli esecutivi europei, in qualità di agente,

e con domicilio eletto a Lussemburgo presso il dott. Henri Manzanarès, segretario del servizio giuridico, place de Metz 2,

convenuta,

aventi ad oggetto :

a) La causa 52-65 :

l'annullamento della direttiva della Commissione in data 16 giugno 1965, relativa alla determinazione del ritmo di abolizione della tassa applicata dalla Repubblica federale di Germania all'importazione di ovini da macello e di carne ovina provenienti dagli altri Stati membri;

b) La causa 55-65 :

l'annullamento della direttiva della Commissione in data 28 luglio 1965, che fissa il ritmo di soppressione dell'imposta applicata dalla Repubblica federale di Germania all'importazione di tutti i prodotti agricoli ed alimentari soggetti a licenze d'importazione e provenienti dagli altri Stati membri;

LA CORTE,

composta dai signori :

Ch. L. Hammes, presidente (relatore),
L. Delvaux e W. Strauß, presidenti di Sezione,
A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Lecourt e R. Monaco, giudici,
avvocato generale : K. Rœmer,
cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I — Gli antefatti

I fatti che hanno dato origine alla presente controversia si possono riassumere come segue :

a) *Causa 52-65*

Poiché la Comunità non ha provveduto a creare un'organizzazione comune dei mercati per gli ovini da macello e la carne ovina, il commercio di tali prodotti nell'ambito della Repubblica federale di Germania rimane soggetto alla disciplina nazionale dei mercati, in conformità alla legge 25 aprile 1951 sul commercio del bestiame e delle carni (Bundesgesetzblatt I, pag. 272).

Il Ministro federale per l'alimentazione, l'agricoltura e le foreste determina annualmente i quantitativi di prodotti che, nell'ambito di un piano di approvvigionamento e tenuto conto della produzione nazionale, si dovranno importare per far fronte al fabbisogno totale. Si pubblicano i necessari bandi per le importazioni, le quali sono soggette a licenza che viene rilasciata dall'Aussenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft, istituito con legge 17 dicembre 1951 (Bundesgesetzblatt I, pag. 967).

Per l'importazione di ovini da macello e di carne ovina, importanti compiti in materia di disciplina del mercato e d'intervento spettano pure all'Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse, che dipende dal predetto Ministero federale.

Indipendentemente dalle formalità doganali, tutti gli importatori sono tenuti a offrire per l'acquisto i prodotti di cui trattasi all'Einfuhr- und Vorratsstelle, il quale ha la facoltà, ma non l'obbligo, di acquistare i prodotti che gli vengono offerti.

Nel caso in cui la presa in carico non abbia luogo, detti prodotti né possono essere immessi sul mercato, né essere utilizzati in alcun modo nel territorio della Repubblica federale. In caso contrario, l'Einfuhr- und Vorratsstelle può — secondo la situazione del mercato — acquistarli, attenendosi alle direttive del ministro federale dell'alimentazione, dell'agricoltura e delle foreste, onde costituire delle scorte atte ad assicurare un approvvigionamento regolare e ad eliminare, per quanto possibile, le fluttuazioni dei prezzi. L'ente può anche — e questa è la regola — autorizzare l'introduzione diretta dei prodotti ad opera dell'importatore, mediante presa in carico pro-forma, e l'immissione sul mercato; in tal caso l'autorizzazione può essere rilasciata a determinate condizioni, ad esempio che venga precisata la data della consegna, la ripartizione per territorio e la destinazione delle merci.

La presa in carico da parte dell'Einfuhr- und Vorratsstelle rappresenta la conditio sine qua non per l'importazione e per lo sdoganamento.

L'ente è autorizzato — per coprire le proprie spese amministrative — a riscuotere dagli importatori tasse fino ad un massimo di 0,40 DM il quintale sulle merci che gli vengono offerte per l'acquisto. Secondo il regolamento 3 settembre 1951 sulle tasse a favore dell'Einfuhr- und Vorratsstelle (Bundesanzeiger, n. 178/1951), modificato con regolamento 16 agosto 1957 (Bundesanzeiger, n. 159/1957), il tributo per un quintale di ovini da macello ammonta a 0,15 DM, e a 0,25 DM per la carne ovina.

Il 16 giugno 1965, la Commissione della C.E.E. emanava una direttiva « relativa alla determinazione del ritmo di abolizione della tassa applicata dalla Repubblica federale di Germania all'importazione di ovini da macello e di carne ovina in provenienza dagli altri Stati membri » indirizzata alla ricorrente. La direttiva veniva comunicata alla Repubblica federale di Germania con lettera 18 giugno 1965 pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. 120 del 5 luglio 1965, pag. 2074/65.

La direttiva ingiunge alla ricorrente di abolire gradualmente i tributi di cui sopra (60 % entro il 1° gennaio 1966 ed abolizione totale al più tardi alla data in cui gli Stati membri dovranno sopprimere i dazi doganali ch'essi applicano fra loro).

b) *Causa 55-65*

L'Aussenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft, in seguito trasformato in « Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft », con attribuzione di nuove competenze, allorché sorse la presente controversia aveva fun-

zioni di organo centrale della Repubblica federale in materia d'importazione e d'esportazione di prodotti agricoli.

Le sue funzioni erano quelle di organo centrale per il rilascio di licenze per l'importazione e l'esportazione di prodotti agricoli non liberalizzati, la cui importazione dagli altri Stati membri era contingentata; esso inoltre esercitava il controllo sull'importazione dei prodotti liberalizzati. La competenza principale di questo organo era il rilascio delle licenze d'importazione allora prescritte per un limitato numero di prodotti agricoli per i quali non esistevano ancora organizzazioni comuni dei mercati. Si trattava essenzialmente di determinati foraggi, ovini e carne ovina, pesci, oli e grassi vegetali, zucchero, sementi, fiori recisi, vino, vari tipi di frutta e verdura, fresca e conservata.

L'attività dell'Aussenhandelsstelle relativa al rilascio delle licenze d'importazione comprendeva numerose operazioni, diverse a seconda della merce e della procedura per il rilascio della licenza. Queste, in linea di principio, venivano rilasciate di regola previa richiesta d'offerte. Prima di pubblicare il relativo bando, l'Aussenhandelsstelle doveva accertare se esistessero accordi commerciali in materia. Esso doveva inoltre stabilire se eventuali importazioni potessero essere autorizzate senza pregiudizio per gli interessi legittimi dei produttori nazionali.

Una volta determinato il contingente che doveva formare oggetto del bando, l'organo stabiliva quale fosse la procedura da seguire per chiedere le offerte. La scelta dipendeva dal numero probabile di importatori in lizza; dalla possibilità che le offerte superassero il contingente; da quali fossero gli usi commerciali del ramo di cui si doveva tener conto; dall'eventuale scaglionamento dell'importazione su un lungo periodo; dal rischio che, concentrandosi in un breve lasso di tempo, l'importazione provocasse un eccesso dell'offerta e infine dagli altri elementi economici da prendersi in considerazione.

Si giungeva così fra l'altro alle seguenti procedure, le quali però dovevano essere adattate alle esigenze economiche del momento e dovevano garantire agli importatori la massima libertà d'azione nell'ambito delle quantità autorizzate : procedura del periodo di riferimento; procedura di rotazione; procedura del visto; procedura di controllo allo scarico; procedura dell'offerta ferma; procedura con vincoli speciali; bando con presentazione continuata di domande di licenza; bando con procedura illimitata; procedure speciali (importazioni per fiere, piccole importazioni, messa a disposizione interna, destinazione particolare).

Per ogni domanda di licenza, indipendentemente dalla procedura seguita, l'Aussenhandelsstelle controllava se fosse stata presentata nella forma e nei termini prescritti e se possedesse i requisiti del bando o della procedura speciale (giustificazione della domanda); e, se necessario, controllava le prove fornite in proposito.

Nei casi in cui rilasciava delle licenze d'importazione (nonostante la liberalizzazione degli scambi), l'Aussenhandelsstelle riscuoteva delle tasse.

Queste, che al momento dell'entrata in vigore del trattato C.E.E. il 1° gennaio 1958, corrispondevano allo 0,2 % del valore totale della merce oggetto della licenza (per determinate merci importate normalmente in grandi partite soltanto allo 0,02 % del valore), dal 1° aprile 1958 venivano ridotte allo 0,15 % e, rispettivamente, allo 0,015 %.

Il 28 luglio 1965 la Commissione C.E.E. emanava una direttiva « che fissa il ritmo di soppressione dell'imposta applicata dalla Repubblica federale di Germania all'importazione di tutti i prodotti agricoli ed alimentari soggetti a licenze d'importazione, in provenienza dagli altri Stati membri », la cui destinataria era la Repubblica federale. La direttiva veniva notificata con lettera della Commissione in data 29 luglio 1965 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. 143 del 7 agosto 1965, pagg. 2437-2438/65.

La direttiva ingiunge alla ricorrente di sopprimere gradualmente i tributi di cui sopra (60 % entro il 1° gennaio 1966 e abolizione totale al più tardi alla data in cui gli Stati membri dovranno eliminare i dazi doganali ch'essi applicano fra loro).

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia :

a) Nella causa 52-65 :
annullare la direttiva della Commissione C.E.E. in data 16 giugno 1965, destinata alla Repubblica federale di Germania.

b) Nella causa 55-65 :
annullare la direttiva della Commissione C.E.E. in data 28 luglio 1965, destinata alla Repubblica federale di Germania.

c) In entrambe le cause :
porre le spese del giudizio a carico della convenuta.

La *convenuta* conclude in entrambe le cause che la Corte voglia respingere il ricorso e porre le spese del giudizio a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti fatti valere dalle parti si possono riassumere come segue :

A — *Eccesso di potere e violazione del trattato*

La ricorrente rileva che le direttive impugnate si fondano sugli articoli 13 e 14 del trattato C.E.E., in virtù dei quali la

Commissione, mediante direttive, può determinare il ritmo di abolizione delle tasse aventi effetto equivalente ai dazi doganali vigenti tra gli Stati membri. Nel far ciò, la Commissione deve ispirarsi alle prescrizioni dell'articolo 14, nn. 2 e 3 del trattato C.E.E.; la sua competenza in materia è quindi limitata alla determinazione delle scadenze da imporre a ciascun Stato membro per la soppressione di dette tasse.

La ricorrente assume che gli oneri cui si riferiscono le direttive impugnate, giustificati come contropartita per le prestazioni dell'Einfuhr- und Vorratsstelle (causa 52-65) e dell'Aussenhandelsstelle (causa 55-65), non sono tasse di effetto equivalente ai dazi doganali e quindi la convenuta non è competente ad adottare dette direttive ed ha commesso un eccesso di potere in quanto, a norma dell'articolo 189, 1° comma, del trattato C.E.E., essa può emanare direttive solo nei casi previsti dal trattato.

Al tempo stesso, essa avrebbe violato il trattato interpretando erroneamente gli articoli 13 e 14 del trattato C.E.E. su cui si fondano entrambe le direttive.

Sia gli ordinamenti nazionali che la giurisprudenza della Corte sanciscono che non è sufficiente che sussista un certo obbligo di pagamento all'atto dell'importazione perché si abbia una tassa di effetto equivalente ai dazi doganali ai sensi dell'articolo 13, n. 2; si devono invece considerare la ragione, lo scopo, l'entità e gli effetti di tale obbligo. Il trattato non si riferisce genericamente ad un effetto qualsiasi, ma esige un « effetto di dazio doganale », cioè protezionistico o discriminatorio.

Il dazio doganale all'importazione ha lo scopo di proteggere il prodotto nazionale; eventualmente — nel caso eccezionale di un dazio fiscale — lo scopo è quello di assicurare un provento all'erario che possa contribuire efficacemente alla copertura delle spese generali dello Stato. Per contro, una tassa amministrativa serve a compensare determinati atti compiuti dall'amministrazione; il suo scopo, a differenza di quello dei dazi doganali, è tutt'altro che protezionistico o discriminatorio.

Considerando gli oneri imposti dai due enti tedeschi sotto questa luce, si rileverà che si tratta di compensi per prestazioni speciali dell'amministrazione e non già di misure di effetto equivalente ai dazi doganali.

L'Einfuhr- und Vorratsstelle richiede una controprestazione in quanto, in virtù della disciplina vigente in Germania per il commercio di ovini da macello e di carne ovina, l'importatore deve stipulare con detto ente un contratto di presa in carico. L'Einfuhr- und Vorratsstelle deve effettuare numerosi controlli e prendere numerose decisioni; esso rende quindi all'importatore dei servizi di cui la tassa in questione rappresenta la contropartita.

All'Aussenhandelsstelle la tassa è dovuta giacché l'importazione di determinati prodotti agricoli dagli altri paesi della

Comunità — tenuto conto dello sviluppo raggiunto dalla politica agricola comune — è ancora limitata e subordinata al rilascio di licenze d'importazione. Il lavoro dell'organo, consistente in numerosi esami ed altre operazioni, si risolve nel rilascio o nel diniego delle licenze nell'ambito dell'importazione limitata, che provvisoriamente è ancora necessaria e del resto è ammessa dal trattato C.E.E. La tassa rappresenta quindi il compenso per il lavoro svolto dall'organo amministrativo in occasione della domanda presentata dall'importatore.

Il fatto che l'attività amministrativa si svolge anche nel pubblico interesse non altera il carattere delle tasse. È erronea la concezione secondo la quale la disciplina di tale attività rimunerata deve arrecare un vantaggio personale agli interessati. L'interesse del singolo all'attività dell'amministrazione consiste nell'eliminazione dell'impedimento all'importazione, servizio questo che può essere reso esclusivamente dall'amministrazione e per il quale è giustificato esigere un tributo.

La ricorrente sostiene che le tasse di cui è causa non hanno effetto equivalente ai dazi doganali anche perché le loro conseguenze effettive non sono comparabili con quelle di un dazio doganale : esse non servono a proteggere il mercato nazionale né forniscono proventi degni di rilievo al fisco (dazio fiscale).

L'esiguità delle tasse dimostra chiaramente che esse non sono destinate a proteggere i prodotti nazionali dalla concorrenza dei prodotti importati, ma rappresentano semplicemente il rimborso delle spese sostenute dall'amministrazione per una particolare attività.

Così pure l'ammontare e la destinazione delle somme percepite lasciano intendere che non si tratta di prestazioni pecuniarie di una certa entità che potrebbero venir utilizzate a copertura delle spese generali dello Stato alla stessa stregua dei dazi fiscali. Nel principio della copertura del costo degli atti compiuti dall'amministrazione per uno scopo particolare va ricercato il senso e, al tempo stesso, il limite delle tasse le quali, per loro natura, sono delle contropartite.

Le tasse di cui trattasi non sono per loro natura dei dazi doganali né, data la loro effettiva entità e la loro destinazione, hanno effetti equivalenti a quelli di un dazio doganale. La convenuta, emanando le direttive impugnate, ha quindi commesso un eccesso di potere ed ha violato il trattato.

La *convenuta* ribatte che la Corte, nella sentenza 14 dicembre 1962 (cause riunite 2 e 3-62), ha dichiarato che « ai sensi degli articoli 9 e 12, la tassa d'effetto equivalente può essere considerata, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, come un diritto imposto unilateralmente, sia all'atto dell'importazione sia in un successivo momento e che, colpendo specialmente una merce importata da un paese membro ad esclu-

sione del corrispondente prodotto nazionale, produce il risultato di alterarne il prezzo e di incidere così sulla libera circolazione delle merci alla stessa stregua di un dazio doganale ». Tale concetto vale anche per le tasse che formano oggetto delle direttive impugnate.

L'applicazione delle disposizioni del trattato in materia di tasse equivalenti ai dazi doganali non dipende dalla motivazione della tassa, dallo scopo, dall'entità, dall'origine e dalla forma in cui è riscossa o dall'impiego dei proventi : il trattato considera esclusivamente i suoi effetti, intendendo per tali quelli esercitati sul libero scambio delle merci, ed è irrilevante che in aggiunta si sia inteso perseguire altri scopi primari o secondari.

L'unico effetto, comune a tutti i dazi doganali e quindi fondamentale, consiste nel gravare le merci importate ed aumentarne il prezzo, lasciando immuni i prodotti nazionali corrispondenti. Vietando i tributi di effetto equivalente ai dazi doganali, il trattato ha chiaramente sancito l'obbligo di abolire ogni imposizione che possa avere tale effetto.

Un diritto destinato a finanziare un'attività amministrativa, se fa aumentare il prezzo delle merci importate — come nel caso nostro — con conseguente discriminazione a favore dei prodotti nazionali, dev'essere considerato come una tassa di effetto equivalente ai dazi doganali e come tale in contrasto con il trattato.

Per quanto riguarda l'ammontare delle tasse, la convenuta assume che la tassa influisce sul libero scambio delle merci al pari di un dazio doganale, nel senso che fa aumentare il prezzo dei prodotti importati. L'aumento di prezzo di una merce importata, anche se il dazio doganale è di lieve entità ed è quindi contenuto in limiti molto ristretti, rimarrà sempre una maggiorazione. Non è conciliabile con le prescrizioni del trattato un limite di tolleranza entro il quale dovrebbero essere contenuti i gravami all'importazione, giacché il trattato vieta i dazi doganali indipendentemente dalla loro entità.

Nella sentenza 14 dicembre 1962 (cause riunite 2 e 3-62) nonché nella sentenza 13 novembre 1964 (cause riunite 90 e 91-63), la Corte ha stabilito il principio che l'articolo 12 rappresenta una norma fondamentale e che le eventuali deroghe devono essere enunciate in modo chiaro ed inequivocabile. Il modesto ammontare dell'imposta a il compenso per l'attività amministrativa svolta possono soltanto servire a motivare un'eccezione alle prescrizioni vigenti per i tributi equiparabili ai dazi doganali, cioè un'eccezione tanto nei confronti dell'obbligo di stand still sancito dall'articolo 12 quanto nei confronti delle prescrizioni che disciplinano l'abolizione delle vigenti imposizioni di effetto equivalente ai dazi doganali. La deroga auspicata dalla ricorrente, a favore delle tasse riscosse per un'attività amministrativa inerente all'importazione, contrasta quindi anche con la costante giuri-

sprudenza della Corte. Non vi è alcuna norma del trattato dalla quale si possa desumere che i tributi relativi ad un'attività amministrativa inerente all'importazione sono sottratti alla disciplina riguardante le tasse equivalenti ai dazi doganali; tanto meno tale deroga è prevista chiaramente ed inequivocabilmente dal trattato.

La convenuta sostiene che l'obbligo imposto dal trattato di abolire gradualmente i tributi sull'importazione nel corso del periodo transitorio implica che le formalità e le procedure cui vanno ancora soggette le importazioni, non possono dar luogo alla riscossione di tasse, salvoché analoghi oneri siano previsti per i prodotti nazionali. Ciò consente agli Stati membri di conservare tali formalità e procedure. Queste raggiungono infatti il loro scopo, indipendentemente dal fatto che si svolgano a titolo oneroso o a titolo gratuito.

La convenuta sostiene che il controllo delle importazioni mediante licenze viene effettuato nell'interesse generale e che la concessione delle licenze non costituisce una prestazione effettuata nell'interesse personale degli importatori. L'autorizzazione ad importare deriva semplicemente dalla libertà di circolazione delle merci, libertà che dev'essere garantita gratuitamente dagli Stati membri a norma del trattato. Non è quindi possibile considerare detta autorizzazione come una prestazione dell'amministrazione a vantaggio personale dell'importatore e per la quale si possano riscuotere dei diritti.

B — *Sviamento di potere e violazione del trattato*

La *ricorrente* assume che, anche ammettendo che le imposte di cui trattasi siano tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, le circostanze nelle quali la Commissione ha adottato le direttive impugnate rivelano uno sviamento di potere che costituisce del pari violazione del trattato, in particolare degli articoli 13 e 14.

La ricorrente sostiene che la convenuta applica evidentemente l'articolo 13, n. 2, solo ad alcuni Stati membri od almeno procede con ritmo irregolare e poco funzionale; non è possibile affermare che tale discriminazione sia giustificata dalla particolare struttura del settore.

Tasse analoghe a quelle di cui trattasi sono manifestamente riscosse nella maggior parte degli Stati membri. La convenuta non avrebbe dovuto comportarsi in modo così parziale e imprevedibile soltanto verso taluni Stati membri, né rilevare a caso determinati fatti, trascurandone altri, anche ammettendo che le tasse di cui trattasi rientrino nella sfera d'applicazione dell'articolo 13, n. 2, del trattato C.E.E. La convenuta deve adottare le sue direttive ispirandosi « alle norme previste dall'articolo 14, paragrafi 2 e 3, e alle direttive stabilite dal Consiglio in applicazione del citato paragrafo 2 ». Questa disposizione non riguarda soltanto il ritmo

proporzionale delle riduzioni; al contrario il trattato, mette in stretta relazione la riduzione delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali con la riduzione di detti dazi fra gli Stati membri. Uno dei principi fondamentali che reggono la soppressione dei dazi doganali fra Stati membri è che questa deve avvenire in modo uniforme per tutti gli Stati e secondo un sistema determinato. Sarebbe inconciliabile con i principi dell'unione doganale il sopprimere i dazi interni secondo modalità diverse da stato a stato. La procedura prevista dall'articolo 14 si fonda sul principio della riduzione uniforme e secondo un ritmo determinato di tutti i dazi doganali fra Stati membri, di guisa che, nel corso di questa riduzione proporzionale, l'unione doganale si realizzi con un ritmo comparabile per tutti gli Stati.

La Commissione ha il dovere di adattare il ritmo di riduzione delle tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali a quello adottato per la riduzione dei dazi stessi, secondo i principi vigenti per questi ultimi e secondo un sistema uniforme per tutti gli Stati membri.

La convenuta, se al contrario e senza validi motivi disciplina con le sue direttive il ritmo di soppressione di determinate tasse, arbitrariamente scelte solo nei confronti di alcuni Stati membri, tra cui il ricorrente, commette sviamento di potere ai sensi degli articoli 13 e 14, in quanto assume un determinato atteggiamento nei confronti di talune circostanze senza sincerarsi meglio se sussistano altre circostanze analoghe di cui essa avrebbe dovuto tener conto nell'espletare le funzioni che le sono state attribuite.

Gli stessi principi dovrebbero essere validi anche se dall'articolo 14 non si potesse desumere che il ritmo di soppressione delle tasse dev'essere lo stesso per tutti gli Stati membri. Il principio di non discriminazione è tanto elementare e rappresenta un fondamento così granitico di tutti i provvedimenti dei pubblici poteri nell'ambito degli Stati membri, che lo si deve ritenere, in quanto principio giuridico generale, integrato al diritto comunitario e obbligatorio per gli organi della Comunità. La violazione di detto principio vizia di illegittimità le direttive impugnate.

La *convenuta* oppone che un esame da lei effettuato nel 1961 ha messo in luce che le tasse all'importazione alle quali è applicabile l'articolo 13, n. 2, in quanto già sussistenti all'entrata in vigore del trattato e non costituenti parte integrante delle organizzazioni di mercato degli Stati membri per i prodotti agricoli, sono tutte di entità pressoché trascurabile. È questa la ragione per cui l'abolizione in due riprese di tutte le tasse all'importazione, per le quali dovevano essere adottate direttive a norma dell'articolo 13, n. 2, è apparsa la più opportuna. Ciò implicava naturalmente che la prima riduzione avrebbe dovuto essere superiore alla percentuale indicata nell'articolo 14. Di conseguenza, la prima riduzione ha dovuto essere posposta rispetto alla scadenza prevista dall'articolo 14, poiché altrimenti la soppressione delle

tasse equivalenti ai dazi d'importazione avrebbe preceduto l'abolizione dei dazi stessi. Sulla scorta di tali considerazioni la Commissione ha determinato il ritmo di abolizione delle tasse all'importazione equivalenti ai dazi doganali, adottando quindi una linea di condotta conforme all'articolo 13, n. 2, 3ª frase.

La Commissione ha suddiviso in due gruppi i tributi cui era applicabile l'articolo 13, n. 2; il primo gruppo comprende le tasse all'importazione su uno o più prodotti determinati; il secondo gruppo, molto più ristretto, comprende gli oneri gravanti su tutte le merci allo stesso modo e nella stessa misura. Il primo gruppo pregiudica maggiormente la circolazione delle merci e falsa la concorrenza in maggior misura delle tasse del secondo gruppo, in quanto i suoi effetti vengono solo in parte compensati dalla fissazione del corso dei cambi ad un livello corrispondente al complesso dei prezzi d'importazione e d'esportazione. La Commissione emanava quindi prima le direttive applicabili agli oneri del primo gruppo.

Le direttive emanate finora dalla Commissione sono perciò scaglionate nel tempo e lo stesso sistema dovrebbe essere seguito per le direttive che non sono ancora state adottate. Questo sistema non lede il principio del trattamento paritario di tutti gli Stati membri. A questo proposito, il momento dell'adozione delle direttive non ha importanza; ne ha invece la scadenza e l'entità della riduzione delle tasse all'importazione, che le direttive di cui sopra devono stabilire.

La convenuta sostiene che, anche se la Commissione avesse limitato l'applicazione dell'articolo 13, n. 2, ad uno o più Stati membri imponendo soltanto a loro di sopprimere le tasse all'importazione, senza imporre lo stesso obbligo anche agli altri Stati, ciò non costituirebbe un illecito né uno sviamento di potere tali da viziare le direttive emanate. Qualora le modalità per la soppressione di una tassa all'importazione previste in una direttiva della Commissione siano conformi all'articolo 13, n. 2, e non siano state dettate da considerazioni diverse dall'intento di garantire il rispetto della legge, qualsiasi ricorso proposto a norma dell'articolo 173 avverso la direttiva in questione è comunque infondato. La direttiva con cui un organo comunitario ingiunge ad uno Stato membro di sopprimere un ostacolo alla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali o delle persone, può essere impugnata, per il fatto che un'analoga direttiva non è stata adottata per la soppressione di un ostacolo dello stesso genere in un altro Stato membro, soltanto con ricorso per carenza a norma dell'articolo 175.

IV — Il procedimento

I ricorsi della Repubblica federale di Germania sono stati registrati in cancelleria rispettivamente il 23 agosto ed il 5 ottobre 1965.

Il procedimento si è svolto ritualmente.

Vista la relazione del giudice relatore e sentite le conclusioni dell'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Con ordinanza 7 febbraio 1966 la Corte ha riunito le due cause ai fini della discussione orale.

Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 23 marzo 1966.

Il 4 maggio 1966 l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni motivate.

IN DIRITTO

Le due cause 52-65 e 55-65 sono connesse e vanno quindi decise con una sola sentenza.

Sulla ricevibilità

La ricevibilità dei ricorsi non è stata contestata dalla convenuta e non dà luogo a rilievi d'ufficio.

I ricorsi sono perciò ricevibili.

Nel merito

Circa la portata del ricorso 55-65, avverso la direttiva della Commissione in data 28 luglio 1965, la ricorrente non contesta che le tasse riscosse dall'Aussenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft (trasformato con legge 24 agosto 1965 in Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft) al momento dell'importazione di determinati prodotti « liberalizzati » sono tasse di effetto equivalente ai dazi doganali [1].

È opportuno dargliene atto.

Il primo mezzo del ricorso 55-65 è diretto contro la direttiva impugnata solo nella misura in cui essa riguarda le tasse riscosse all'importazione di un determinato numero di prodotti non liberalizzati provenienti dagli altri Stati membri, vale a dire determinati foraggi, gli ovini e la carne ovina, i pesci, i grassi e gli oli vegetali, lo zucchero, le sementi, i fiori recisi, il vino e diversi tipi di frutta e verdura fresca e conservata [1].

Sul primo motivo

La ricorrente assume che i diritti riscossi dall'Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse all'importazione di ovini da macello e carne ovina, nonché dal Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft all'importazione

1 — Così rettificato con ordinanza della Corte in data 13 luglio 1966.

dei prodotti non liberalizzati di cui sopra, non sono tasse di effetto equivalente ai dazi doganali. Si tratterebbe di tasse amministrative, costituenti la contropartita di un'attività svolta dall'amministrazione nell'interesse ed a richiesta di un singolo, e come tali non aventi gli effetti protezionistici e discriminatori oppure gli effetti fiscali di un dazio doganale. La Commissione non sarebbe quindi stata competente a disporne la soppressione né a fissare, mediante direttive, il ritmo di essa.

La Corte rileva che l'articolo 13, n. 2, del trattato C.E.E. prescrive che le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali in vigore tra gli Stati membri siano da questi gradualmente soppresse durante il periodo transitorio e che la Commissione determini mediante direttive il ritmo di abolizione, ispirandosi alle norme previste dall'articolo 14, nn. 2 e 3, nonché alle direttive stabilite dal Consiglio in applicazione di detto numero 2.

L'obbligo, imposto agli Stati membri dall'articolo 13, n. 2, di sopprimere gradualmente le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali rappresenta il logico e necessario complemento dell'obbligo imposto dal n. 1 dello stesso articolo, cioè quello di sopprimere gradualmente gli stessi dazi doganali all'importazione. L'equivalenza tra i dazi doganali e determinate tasse non può essere determinata in base alle distinzioni ed ai criteri, sovente contingenti e talvolta contraddittori, tratti dal diritto e dalla dottrina dei singoli Stati membri in materia fiscale, ma deve essere considerata alla luce degli scopi del trattato. Si deve, più precisamente, appurare se le tasse di cui trattasi abbiano un effetto equivalente a quello dei dazi doganali e presentino quindi le caratteristiche che hanno indotto gli autori del trattato ad adottare, come uno dei principi fondamentali del mercato comune, il divieto dei dazi doganali.

L'articolo 13 nel suo complesso ha lo scopo di vietare tutte le misure, adottate unilateralmente da uno Stato membro e non attraverso una procedura comunitaria, che sotto qualunque nome e in qualunque forma producano sulle importazioni gli stessi effetti discriminatori o protezionistici propri dei dazi doganali. Essendo una disposizione fondamentale per l'instaurazione della libera circolazione delle merci, l'articolo 13 pone una norma essenziale e di conseguenza qualsiasi eventuale deroga, da interpretarsi in modo restrittivo, deve essere chiaramente prevista.

Nella fattispecie, le tasse controverse sono dei diritti riscossi dalla Repubblica federale in relazione ed in occasione delle importazioni e colpiscono specificamente determinati prodotti provenienti dagli altri Stati membri. Esse possono quindi far aumentare, entro determinati limiti, il prezzo dei prodotti importati sui quali vengono riscosse.

La ricorrente sostiene cionondimeno ch'esse non hanno la stessa incidenza dei dazi doganali in quanto, costituendo la

contropartita di una prestazione particolare dell'amministrazione a favore ed a richiesta degli importatori, non possono avere alcun effetto discriminatorio sulle merci importate.

La Corte osserva che detta prestazione consiste nei vari esami ed operazioni resi necessari dalle restrizioni all'importazione di determinate merci, disposte sovranamente dalla Repubblica federale. Il vantaggio derivante all'importatore dall'attività amministrativa per la quale egli deve corrispondere il tributo consiste nell'autorizzazione ad immettere le merci sul mercato tedesco. I prodotti importati, dal canto loro, non fruiscono di alcun vantaggio diretto o indiretto sul mercato tedesco. Quindi le tasse di cui è causa hanno, sulle merci importate, un effetto discriminatorio, anche se lieve, equivalente a quello di un dazio doganale.

La Commissione aveva quindi il potere di ordinarne la soppressione in virtù dell'articolo 13, 2° comma, e di determinare mediante direttive il ritmo con cui essa doveva avvenire.

Il primo motivo è quindi infondato.

Sul secondo motivo

Per il caso che la Corte ammettesse che i tributi di cui trattasi sono tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, la ricorrente assume in subordine che le direttive impugnate violano il trattato e sono viziate da sviamento di potere.

Nell'emanare le direttive indirizzate alla Repubblica federale di Germania, la Commissione avrebbe abusato dei suoi poteri e violato l'articolo 14 del trattato nonché il principio fondamentale dell'uguaglianza, essenziale per la costituzione di un'unione doganale.

L'articolo 14, che contempla i principi cui la Commissione deve informarsi nel determinare il ritmo di soppressione delle tasse di effetto equivalente, le imporrebbe l'obbligo di procedere di pari passo con la riduzione dei dazi doganali stessi e di riservare lo stesso trattamento alle situazioni comparabili esistenti in tutti gli Stati membri.

Violando detto articolo e il principio dell'uguaglianza, la Commissione si sarebbe valsa dei suoi poteri, senza alcun metodo ed in modo incoerente, in qualche caso isolato rilevato arbitrariamente in determinati Stati membri ed avrebbe omesso d'intervenire in casi analoghi in altri Stati membri.

La Corte osserva che l'articolo 13, n. 2, conferisce alla Commissione il potere di determinare il ritmo di soppressione delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali; nel far ciò questa « si ispira » alle norme previste dall'articolo 14, nn. 2 e 3. Il ritmo viene determinato mediante direttive che, pur vincolando lo Stato interessato quanto al risultato, lasciano libere le autorità nazionali di stabilire la forma ed i mezzi. A norma dell'articolo 13,

n. 1, i dazi doganali all'importazione vengono soppressi gradualmente dagli Stati membri « secondo le modalità previste dagli articoli 14 e 15 ».

Le norme contenute nell'articolo 14, nn. 2 e 3, sono quindi meno rigide, per quanto riguarda il ritmo di soppressione delle tasse di effetto equivalente, che per quanto riguarda la soppressione dei dazi doganali stessi. La Commissione, nell'abolire le tasse di effetto equivalente e i dazi doganali, deve osservare una certa concordanza; tuttavia nella fattispecie la procedura da essa seguita non costituisce violazione del trattato. D'altra parte, il dovere della Commissione di rispettare un determinato ritmo nella soppressione delle tasse di effetto equivalente non le impedisce di fissarne autonomamente le modalità.

Quanto all'asserito sviamento di potere, la ricorrente non ha provato che la Commissione si sia valsa dei suoi poteri per un fine diverso da quello in vista del quale le sono stati attribuiti.

Il trattato C.E.E. impone obblighi ai vari soggetti cui esso si applica, determina la sfera delle loro competenze, dei loro diritti e dei loro doveri e determina le procedure da seguirsi per far sanzionare le eventuali violazioni. Anche qualora la Commissione contravvenga ai suoi doveri nei confronti degli altri Stati membri, ciò non dispensa uno Stato membro dagli obblighi impostigli da provvedimenti adottati in applicazione del trattato. Qualora la Commissione violi il trattato venendo meno al suo dovere di determinare mediante direttive gli obblighi di alcuni Stati membri, gli altri Stati membri possono diffidarla ad agire e, se necessario, adire la Corte onde far constatare la violazione.

I mezzi dedotti dalla Repubblica federale di Germania nei confronti delle direttive impugnate non sono quindi tali da giustificarne l'annullamento.

Il secondo motivo va pertanto disatteso.

Sulle spese

A norma dell'articolo 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La ricorrente è rimasta soccombente e le spese vanno poste a suo carico.

Letti gli atti di causa,

sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le deduzioni orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, in ispecie gli articoli 5, 9, 12, 13, 14, 15, 173, 175 e 189,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di Giustizia della Comunità Economica Europea,
visto il regolamento di procedura della Corte di Giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1. I ricorsi 52-65 e 55-65 sono respinti.
2. Le spese sono poste a carico della Repubblica federale di Germania.

Così deciso dalla Corte a Lussemburgo, il 16 giugno 1966.

Hammes Delvaux Strauß
Donner Trabucchi Lecourt Monaco

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 16 giugno 1966.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
Ch. L. Hammes

Conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer presentate il 4 maggio 1966 [1]

Sommario

Introduzione (antefatti, conclusioni delle parti) 362
Valutazione giuridica 365
I — Esegesi del concetto di « tasse di effetto equivalente ai dazi doganali » 365
II — Violazione degli articoli 13 e 14 del trattato; sviamento di potere . . 373
III — Riassunto 379

Signor Presidente, signori Giudici,

L'oggetto del procedimento, cui si riferiscono queste mie conclusioni, è costituito essenzialmente dall'esegesi degli articoli 13 e 14 del trattato C.E.E.; più precisamente, la controversia riguarda il concetto di « tasse di effetto equivalente ai dazi doga-

1 — Traduzione dal tedesco.