La legittimità della riscossione di un tributo per il controllo sanitario delle carni fresche importate da paesi terzi non può essere subordinata alla prova dell'esistenza di tributi analoghi in tutti gli altri Stati membri della Comunità qualora l'importo del tributo corrisponda al costo del controllo.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore Bosco Due Everling Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 31 gennaio 1984.

Per il cancelliere

J. A. Pompe

cancelliere aggiunto

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 29 NOVEMBRE 1983

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Siete per la quarta volta chiamati a pronunciarvi sulla legittimità comunitaria di tributi nazionali percepiti per il controllo sanitario delle importazioni provenienti da paesi terzi. Il problema fu già oggetto delle sentenze 28 giugno 1978 (causa 70/77, Simmenthal, Racc. 1978, pag. 1453), 22 gennaio 1980 (causa 30/79, Wigei, Racc. 1980, pag. 151), 22 marzo 1983 (causa 88/82, Leonelli, Racc. 1983, p. 1061).

I fatti. Con provvedimento 19 dicembre 1977 e in base alle norme tedesche sull'importazione degli ungulati, il ministro degli interni della Baviera rilasciò alla ditta IFG, Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG, con sede a Monaco, l'autorizzazione di polizia veterinaria a importare, con alcuni limiti, mille tonnellate di carne bovina e suina dalla Romania. Per la licenza —

concessa quando non v'è pericolo che le carni propaghino epizoozie — fu imposto, ai sensi della legislazione bavarese sulle spese amministrative, un tributo di 865 marchi. Contro i limiti dell'autorizzazione e la richiesta di pagamento, l'IFG adì il Verwaltungsgericht di Monaco (2 gennaio 1978). Essa censurò in particolare il tributo: che — sostenne — costituisce una tassa d'effetto equivalente a dazio doganale ed è perciò vietato dai regolamenti istitutivi delle organizzazioni comuni di mercato nei settori delle carni bovina e suina.

Lo Stato libero di Baviera non contestò che il tributo avesse la natura indicata dalla ricorrente. Giustificò tuttavia la sua percezione in base alla deroga contenuta nell'articolo 11 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/461, relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di carni fresche (GU L 302, pag. 24).

Nel corso del giudizio principale, l'autorità amministrativa ridusse a 100 marchi l'importo del tributo e restituì la somma percepita in più. Dal canto suo, dopo aver accantonato la prima questione controversa (e cioè i limiti dell'autorizzazione), il Verwaltungsgericht vi ha proposto con ordinanza della nona sezione in data 27 ottobre 1982 due domande pregiudiziali.

2. Col primo quesito il giudice chiede «se l'articolo 11 della direttiva 12 dicembre 1972, n. 72/461, giustifichi la riscossione di un tributo a titolo di rimborso spese per il rilascio di una licenza d'importazione in virtù dei paragrafi 7 e 15 del regolamento sull'importazione degli ungulati nella versione comunicata il 30 agosto 1972 (BGBl. I, pag. 1363) e da ultimo emendata col regolamento 5 aprile 1976 (BGBl. I, pag. 914)».

Per rispondere a tale domanda — mi sembra — è anzitutto necessario accertare se la richiesta di una licenza per l'importazione di carni bovine e suine da paesi terzi e il corrispondente prelievo di un tributo siano legittimi a stregua del diritto comunitario. Ma a sua volta quest'indagine suppone una premessa che riassumerei in questi termini: negli scambi comunitari le tasse d'effetto equivalente a dazi doganali sono oggetto di un divieto che, avendo di mira una libera circolazione delle merci, è assoluto e inderogabile (cfr. articolo 9 del Trattato); negli scambi coi paesi terzi, invece, abolire, mantenere in vita, modificare o istituire le dette tasse è una scelta di volta in volta condizionata dalle esigenze della politica commerciale comune e della tariffa doganale comune. A darle corpo si provvede con norme secondarie.

Ciò detto, è vero, come afferma la ricorrente, che gli oneri riscossi negli Stati membri per controlli sanitari alle importazioni extracomunitarie sono tasse d'effetto equivalente; e, con riguardo al nostro caso, è vero che la scelta di cui ho detto si concretò nel divieto di tali tasse da parte dei regolamenti istitutivi delle organizzazioni comuni di mercato nei settori delle carni bovine e suine

(cfr. articoli 20, paragrafo 2, regolamento 805/68 e 17, paragrafo 2, regolamento 2759/75, GU L 148, pag. 24, e L 282, pag. 1). Ma il quadro legislativo che c'interessa non si riduce a queste fonti. Sul piano della polizia sanitaria, esse sono integrate dalla direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/462 (GU L 302, pag. 28) che, agli articoli 22-25, assoggettò le importazioni di bovini, suini e carni fresche provenienti da paesi terzi a una procedura comunitaria di controllo.

Ora — ecco il dato intorno a cui ruota la causa — questa procedura esige, per poter essere esperita, varie misure d'esecuzione ai livelli comunitario e nazionale. Secondo l'articolo 23, paragrafo 2, primo trattino, ad esempio, il controllo deve indicare l'origine della carne e gli Stati terzi da cui essa proviene devono far parte di un elenco stilato dal Consiglio e pubblicato nella Gazzetta ufficiale. Il terzo trattino dello stesso paragrafo stabilisce che le partite di carne vanno accompagnate da un certificato di polizia sanitaria, conforme a un modello redatto dal Comitato veterinario, e da un certificato di salubrità corrispondente a quanto dispone l'allegato C della direttiva. Ancora. Ai sensi dell'articolo 4, le carni possono essere importate nella Comunità solo se provengono da macelli che figurino in un elenco destinato a completare quello dei paesi terzi; per l'articolo 16 è lecito importare solo carni che rispondano ai criteri di polizia sanitaria posti dal Comitato veterinario: l'articolo 27, infine, obbliga gli Stati membri a stendere e a comunicare alla Commissione la lista dei posti in cui si controllano le importazioni di carni fresche.

Ebbene, un fatto è certo: quando alla IFG fu concessa la licenza l'importazione, molte di queste misure non erano ancora state adottate. L'elenco dei paesi terzi previsto dall'articolo 3, per esempio, fu pubblicato solo in GU L 146 del 14 luglio 1979, mentre i criteri di polizia sanitaria e l'elenco dei macelli romeni (articoli 16 e 4) furono elaborati dalla Commissione non prima del 4 febbraio 1982 (GU L 60, pag. 16). La conseguenza di tali lacune è ovvia. Non essendo stati messi in grado di organizzare i controlli previsti dalla direttiva secondo le sue prescrizioni, gli Stati membri conservavano il potere di effettuarli sulla base delle loro leggi. A riconoscere questa competenza, se pure con un limite incisivo, era proprio la norma che il giudice tedesco vi chiede di interpretare. «Fino all'applicazione di un regime comunitario relativo alle importazioni di carni fresche ... da paesi terzi — afferma infatti l'articolo 11 della direttiva 72/461 — le disposizioni nazionali applicabili alle carni fresche importate da tali paesi non dovranno essere più favorevoli di quelle risultanti dalla ... direttiva».

3. La IFG contesta l'applicabilità di questo disposto avanzando vari argomenti. Secondo il primo, la deroga che esso contiene sarebbe caduta; e in base al principio dell'efficacia diretta, dovrebbe al suo posto applicarsi la disciplina prevista dalla direttiva 72/462, una volta decorso il termine (1° gennaio 1977) che agli Stati membri essa aveva concesso per adeguarvisi. Quest'argomento è del tutto

infondato. Come avete tante volte detto, efficacia diretta può solo riconoscersi a norme il cui contenuto dispositivo sia, oltre che preciso, completo; e di completezza è ovviamente priva una disciplina che, come or ora abbiamo visto, necessita di numerose e articolate misure esecutive.

Il secondo argomento muove da un'esegesi iperletterale dell'articolo 11. A giudizio della IFG, il divieto di discriminazione sancito da tale disposto non arriva a legittimare misure meno favorevoli di quelle previste per gli scambi intracomunitari. Né, aggiunge la ricorrente, questa lettura del nostro articolo è incompatibile con quanto la Corte affermò nella sentenza Wigei interpretando un precetto — l'articolo 15 della direttiva 71/118 relativa a problemi sanitari sugli scambi di carne fresca di volatili da cortile (GU L 55, pag. 23) — che pure deroga al divieto di tasse d'effetto equivalente nelle importazioni da paesi terzi. Là essa ritenne lecito un diritto di controllo sanitario più gravoso. Ma, mentre la nostra norma prescrive che i regimi nazionali non debbono essere *più favorevoli* di quelli intracomunitari, l'articolo 15 esige che i rispettivi oneri siano *almeno equivalenti.*

Neppure questa tesi mi persuade. Le due norme sono, sì, redatte in modo diverso; non però sino al punto da rendere diversa anche la loro portata derogatrice. Esaminando alcuni disposti di questa famiglia — e tra essi proprio l'articolo 11 — voi stessi li avete ritenuti partecipi della medesima logica. Sono — avete detto — espressioni particolari dell'azione antidiscriminatoria condotta da Commissione e Consiglio; e il loro scopo sta nel porre, fin quando non s'istituiscano controlli comunitari sulle importazioni di carni fresche da paesi terzi, un principio diretto a evitare che i «regimi nazionali rimasti in vigore ... risultino meno rigidi o meno onerosi del regime ... contemplato dalla direttiva» sul piano degli scambi interni alla Comunità (sentenza Simmenthal, punto 59). *A fortiori,* dunque, si dovrà ammettere che misure nazionali meno favorevoli (cioè più rigide o più onerose) di quelle comunitarie rispettano il detto principio.

Il terzo argomento portato dalla IFG per escludere che i tributi riscossi in Baviera rientrino nella deroga prevista dall'articolo 11 fa leva sulla loro natura e sull'inammissibilità degli oneri che tale natura possiedono (le tasse d'effetto equivalente) negli scambi intracomunitari. Ancora una volta dissento. L'articolo 11, infatti, non precisa il contenuto delle «disposizioni nazionali» che fa salve: è perciò da presumere che, a sua stregua, qualsiasi tipo di prelievo fiscale sulle importazioni da paesi terzi sia lecito. Dal canto suo, la Corte ha dato rilievo alla natura dei tributi riscossi a titolo di controllo sanitario; ma solo per esigere che siano *corrispettivi* a un costo sostenuto dall'amministrazione. Così, nella sentenza 25 febbraio 1977, causa 46/76, Bauhuis (Racc. 1977, pag. 5), essa ritenne legittimo un onere richiesto a co-

pertura delle spese per i controlli svolti nel paese membro esportatore prima della spedizione.

Ebbene — mi chiedo — che differenza c'è sotto questo profilo fra l'onere di Bauhuis e il tributo di cui stiamo discutendo? Non è anche questo volto a coprire spese amministrative, qui imposte dalla necessità di raccogliere notizie sulla situazione sanitaria dei paesi terzi nel quadro della procedura che precede l'autorizzazione? Si dirà che «corrispettivo» significa non solo sinallagmaticamente coordinato, ma anche congruo o proporzionale ai costi sostenuti (cfr. sentenza Wigei, punto 15). Sono d'accordo: e aggiungo che nel caso di specie questa congruità mi sembra pienamente osservata. In ogni caso, verificare tale circostanza (e magari stabilire se l'importazione della IFG sia stata colpita da altri oneri) è compito spettante al giudice nazionale.

4. Passo al secondo quesito. Il Verwaltungsgericht vuol sapere se, in caso di risposta affermativa alla prima domanda, la legittimità del tributo è subordinata alla previsione di oneri analoghi sull'interscambio commerciale coi paesi terzi da parte di *tutti* gli altri Stati membri. L'interrogativo mira in buona sostanza a farvi precisare un'affermazione contenuta nella sentenza Simmenthal. In quella sede, infatti, riconosceste legittime alcune deroghe al divieto di tasse d'effetto equivalente negli scambi coi paesi terzi purché gli oneri riscossi oltre i dazi doganali istituiti dalla Comunità abbiano su detti scambi «un'incidenza uniforme in tutti gli Stati membri» (punto 27).

Penso che al quesito debba darsi risposta negativa. Anzitutto il passo che ho riportato si colloca in un contesto lontano da quello della nostra causa. Le deroghe di cui vi si parla, infatti, sono contenute nei regolamenti istitutivi delle organizzazioni comuni di mercato; riguardano dunque tasse corrispettive a controlli comunitari, mentre i tributi controversi erano riscossi sulla base di norme nazionali in attesa che questi controlli fossero istituiti. Mi sembra inoltre che interpretare l'articolo 11 come ipotizza il giudice del rinvio sottrarrebbe all'eccezione da esso posta qualsiasi effetto utile.

Il perché è evidente. Fin quando una disciplina comunitaria non sostituisca quelle interne, le disparità fra i controlli sanitari svolti nei vari Stati membri costituiscono un dato che non si può sottovalutare. Ora, supponiamo che l'ipotesi del Verwaltungsgericht sia esatta: che cioè uno Stato non possa percepire tributi sulle importazioni extracomunitarie conformemente alle proprie leggi a meno che oneri identici non siano riscossi in tutti gli altri Stati. Otterremmo un solo risultato: i prodotti dei paesi terzi penetrerebbero nella Comunità e vi circolerebbero liberamente, senza essere sottoposti agli oneri che gravano sugli stessi prodotti in quanto siano oggetto di scambi comunitari. È questo che vuole l'articolo 11? Io credo di no. Non credo

in altri termini che esso deroghi al principio della preferenza comunitaria, per cui gli Stati membri devono evitare che le importazioni dai paesi terzi siano favorite rispetto a quelle provenienti dall'interno della Comunità.

5. Per tutte le considerazioni fin qui svolte, vi suggerisco di rispondere come segue alle domande pregiudiziali poste dal Verwaltungsgericht di Monaco con ordinanza 27 ottobre 1982:

Nel 1977, l'articolo 11, direttiva 72/461, giustificava la percezione di tributi a copertura delle spese imposte dai controlli sanitari effettuati sull'importazione di carni fresche provenienti da paesi terzi. Questi tributi potevano essere percepiti per il rilascio di un'autorizzazione veterinaria all'importazione purché essa costituisse una fase della procedura di controllo nazionale e a condizione che i tributi medesimi fossero proporzionati ai costi amministrativi sostenuti.

La legittimità di un tributo per il rilascio di un'autorizzazione veterinaria all'importazione sulla base dell'articolo 11, direttiva 72/461, non è subordinata alla percezione di tributi analoghi da parte degli Stati membri negli scambi coi paesi terzi.