SENTENZA DELLA CORTE
DEL 12 LUGLIO 1977 [1]

Commissione delle Comunità europee contro Regno dei Paesi Bassi

«Controlli fitosanitari all'esportazione»

Causa 89/76

Massime

Libera circolazione delle merci — Dazi doganali all'esportazione — Tasse d'effetto equivalente — Nozione — Controlli fitosanitari — Convenzione internazionale per la protezione dei vegetali — Libera importazione nel paese di destinazione — Sistema multinazionale di controllo — Assenza di ostacoli per gli scambi — Diritti — Costo reale dei controlli — Ammissibilità — Modalità di finanziamento dei controlli — Unificazione — Poteri delle istituzioni comunitarie

(Trattato CEE, artt. 12, 16 e 36)

a) I controlli fitosanitari all'esportazione, contemplati da una convenzione internazionale avente lo scopo di favorire la libera importazione dei vegetali nel paese di destinazione mediante l'istituzione di un sistema di controlli effettuati nello Stato di spedizione, reciprocamente riconosciuti e organizzati su basi identiche, non costituiscono misure unilaterali che ostacolino gli scambi, ma contribuiscono a neutralizzare gli ostacoli che possono derivare, per la libera circolazione delle merci, da controlli all'importazione che ricadano sotto l'art. 36 del trattato.

b) I diritti riscossi per tali controlli non sono tasse di effetto equivalente a dazi doganali, se il loro importo non supera il costo effettivo delle operazioni in occasione delle quali essi vengono percepiti.

c) Le istituzioni comunitarie sono libere di adottare, in avvenire, ogni utile provvedimento inteso ad unificare le modalità del finanziamento dei controlli in questione.

Nella causa 89/76,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Robert Caspar Fischer, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il suo consigliere giuridico sig. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

1 — Lingua processuale: l'olandese.

contro

REGNO DEI PAESI BASSI, rappresentato dal sig. W. Riphagen, consigliere giuridico presso il ministero degli affari esteri, in qualità d'agente, assistito dal sig. Adriaan Bos, vice consigliere giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata dei Paesi Bassi,

convenuto,

causa avente ad oggetto la dichiarazione che il Regno dei Paesi Bassi, col riscuotere, all'esportazione in altri Stati membri, diritti per ispezione fitosanitaria di piante e determinati prodotti di origine vegetale, viene meno agli obblighi impostigli dagli artt. 12 e 16 del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore, presidenti di sezione; J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: H. Mayras;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, le varie fasi del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti

Il regio decreto olandese 24 settembre 1951 recante una nuova disciplina del servizio fitosanitario (Nederlandse Staatscourant n. 191) prevede, all'art. 3, lett. c), il controllo delle partite di vegetali destinate all'esportazione, effettuato allo scopo di accertare la presenza di organismi nocivi e di rilasciare, in caso negativo, una dichiarazione attestante che la partita esaminata soddisfa, ad avviso dell'ufficiale che esegue l'ispezione, le condizioni stabilite dallo Stato destinatario.

Ai sensi dell'art. 7 dello stesso decreto, qualora i controlli vengano effettuati a

richiesta degli interessati, viene riscosso un diritto, a titolo di rimborso delle spese, secondo una tariffa stabilita dal ministro dell'agricoltura, della pesca e dell'alimentazione.

La tariffa del servizio fitosanitario è stata fissata con decreto del ministro dell'agricoltura e della pesca 23 giugno 1967, n. J 1287 (Staatscourant n. 123) — modificato da ultimo con decreto 27 giugno 1975, n. J 1474 (Staatscourant n. 122) — il quale, all'art. 1, § 1, recita:

La tariffa del servizio fitosanitario è fissata come segue:

§ 1 — A titolo di rimborso delle spese d'ispezione delle partite presentate per l'esportazione vengono riscossi i seguenti importi:

.....

Con lettera 15 febbraio 1971, la Commissione delle Comunità europee segnalava al governo del Regno dei Paesi Bassi che, a prescindere dalla questione del se il controllo fitosanitario eseguito all'esportazione di piante e di prodotti d'origine vegetale in altri Stati membri sia compatibile con le norme del trattato CEE relative alle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, la riscossione di diritti per tale controllo va considerata come una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale all'esportazione.

Basandosi sull giurisprudenza della Corte di giustizia, la Commissione riteneva che il diritto in questione, essendo percepito unicamente sui prodotti destinati all'esportazione e non rappresentando l'equa contropartita di un determinato servizio effettivamente reso, era in contrasto con gli artt. 12 e 16 del trattato CEE, nonché con l'art. 13 del regolamento del Consiglio 25 ottobre 1966, n. 159, «relativo a disposizioni complementari per l'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli» (GU 1966, pag. 3286), con l'art. 10 del regolamento del Consiglio 27 febbraio 1968, n. 234, «relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura» (GU 1968, n. L 55, pag. 1) e con l'art. 4 del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 827, «relativo all'organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del trattato» (GU 1968, n. 151, pag. 16).

In conformità all'art. 169, 1° comma, del trattato CEE, il governo del Regno dei Paesi Bassi era invitato a presentare alla Commissione le sue osservazioni circa l'inadempimento addebitatogli.

Con lettera 10 maggio 1971 della propria Rappresentanza permanente presso le Comunità, il governo olandese rispondeva fra l'altro alla commissione che le autorità nazionali, facendo effettuare, a richiesta dell'esportatore, un controllo cui esse sono tenute in forza della convenzione internazionale per la protezione delle piante, stipulata a Roma il 6 dicembre 1951, rendono agli operatori un servizio che consente loro di esportare in altri Stati membri piante e prodotti di origine vegetale rispondenti alle condizioni sanitarie imposte dal paese importatore.

Il 28 luglio 1975, fondandosi sulla sentenza pronunziata dalla Corte di giustizia l'11 ottobre 1973, nella causa 39/73 (Rewe; domanda di pronuncia pregiudiziale dell'Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen; Racc. pag. 1039), la Commissione invitava il governo olandese a porre fine alla riscossione di diritti per controlli fitosanitari all'atto dell' esportazione di piante e prodotti d'origine vegetale dai Paesi Bassi in altri Stati membri.

Il 21 ottobre 1975, il governo olandese comunicava alla Commissione che gravi dubbi erano stati manifestati negli ambienti commerciali dei Paesi Bassi quanto al carattere obbligatorio, per il diritto europeo, dei diritti riscossi per i controlli in questione e che, tenuto conto dell'entità degli importi in gioco, era urgente porre fine a tale incertezza giuridica sottoponendo la controversia al giu-

dizio della Corte di giustizia. Lo stesso governo chiedeva di conseguenza alla Commissione che venisse dato seguito, senza indugio, al procedimento di cui all'art. 169 del trattato.

Il 10 giugno 1976, la Commissione emanava un parere motivato nel quale, basandosi sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, essa constatava che il Regno dei Paesi Bassi, riscuotendo un diritto per i controlli fitosanitari effettuati all'esportazione di piante e di prodotti di origine vegetale in conformità a quanto disposto dall'art. 1 del decreto 23 giugno 1967 del ministro dell'agricoltura e della pesca, aveva trasgredito gli obblighi derivanti dal trattato, violando in particolare gli artt. 12 e 16; il Regno dei Paesi Bassi veniva perciò invitato ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi a detto parere entro un termine di due settimane.

Nella sua risposta del 28 giugno 1976, il governo dei Paesi Bassi dichiarava di mantenere fermo il proprio punto di vista ed invitava la Commissione, al fine di porre termine al più presto possibile all'incertezza della situazione giuridica, ad adire senza indugio in proposito la Corte di giustizia.

Con atto depositato il 17 settembre 1976, la Commissione, in conformità all'art. 169, 2° comma, del trattato CEE, ha sottoposto alla Corte di giustizia la questione dell'inadempimento di cui essa fa carico al Regno dei Paesi Bassi in materia di diritti per controlli fitosanitari delle piante e di taluni prodotti di origine vegetale esportati negli altri Stati membri della Comunità.

II — La fase scritta del procedimento

La fase scritta si è svolta ritualmente.

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

III — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— accertare che il Regno dei Paesi Bassi, col riscuotere all'esportazione in altri Stati membri diritti per ispezione fitosanitaria delle piante e di determinati prodotti di origine vegetale offerti all'esportazione, trasgredisce gli obblighi impostigli dal trattato ed in particolare viola il divieto di imporre tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali all'esportazione, divieto sancito dagli artt. 12 e 16;
— porre le spese a carico del convenuto.

Il *governo del Regno dei Paesi Bassi* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;
— porre le spese del giudizio a carico della Commissione.

IV — I mezzi e gli argomenti dedotti dalle parti nella fase scritta del procedimento

La *Commissione* sottolinea che il problema di legittimità da essa sollevato nella presente causa riguarda il diritto per ispezione fitosanitaria in sé, non già il controllo sul quale è basata la riscossione. Tale diritto va considerato come una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale all'esportazione, e quindi vietato dagli artt. 9, 12, 13 e 16 del trattato CEE: esso colpisce unicamente i prodotti esportati; non rientra in un sistema generale di tributi interni; non è il corrispettivo di un servizio reso all'esportatore.

a) A suo avviso, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia risulta che qualsiasi «onere pecuniario .... il quale colpisca le merci nazionali o estere in ragione del fatto che esse attraversano il confine» costituisce una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale; in proposito sono irrilevanti la denominazione, il modo di riscossione, l'importo dell'onere percepito e l'obiettivo da esso perseguito. Elemento decisivo, nella fattispecie, è che il

diritto in questione si applica soltanto a prodotti esportati o destinati all'esportazione, e non invece a prodotti destinati al mercato interno; per costituire una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale all'esportazione, l'onere non deve necessariamente essere riscosso nel luogo e nel momento in cui la merce attraversa effettivamente il confine.

b) Gli oneri pecuniari gravanti su determinate merci al passaggio della frontiera sono sottratti al divieto relativo alle tasse d'effetto equivalente a dazi doganali solo qualora rientrino in un «sistema generale di tributi interni, applicati a tutte le merci — nazionali e importate secondo gli stessi criteri e in una corrispondente fase del ciclo produttivo», ovvero qualora possano essere considerati come la contropartita di un servizio reso all'esportatore.

La prima circostanza non ricorre, manifestamente, nella fattispecie.

c) La tesi del governo olandese, secondo cui l'onere posto a carico dell'esportatore non è altro che il proporzionato corrispettivo di un dato vantaggio effettivamente e individualmente attribuito, non può essere accolta.

La Corte di giustizia non ha certo escluso che, in determinate ipotesi, un dato servizio effettivamente reso possa dar luogo ad una controprestazione ad esso proporzionata; essa ha tuttavia posto in rilievo che deve trattarsi di casi particolari, ed ha d'altronde precisato che l'attività amministrativa dello Stato, diretta a dare esecuzione ad un regime fitosanitario imposto nell'interesse generale, non può essere considerata come un servizio reso individualmente all'operatore, dal quale si possa di conseguenza pretendere la corresponsione di un onere pecuniario. In nessun caso, quindi, i controlli fitosanitari all' esportazione potrebbero giustificare la riscossione di diritti compensativi.

Il fatto che i controlli fitosanitari all' esportazione eseguiti nei Paesi Bassi rientrano in un regime istituito nell'interesse generale risulta, in primo luogo, dalla circostanza che, data la situazione attualmente esistente in materia di norme fitosanitarie nella Comunità, siffatti controlli sono praticamente indispensabili per gli Stati membri che si preoccupino di garantire il livello delle proprie esportazioni: gli Stati membri importatori esigono, di regola, certificati di controllo rilasciati dalle autorità dello Stato membro esportatore.

Va inoltre considerato che tutti gli Stati membri e numerosi paesi terzi partecipano alla convenzione internazionale 6 dicembre 1951 per la protezione delle piante. Ora, da questa convenzione si desume che i certificati di controllo all'esportazione costituiscono uno strumento indispensabile e riconosciuto sul piano internazionale, come pure che il rilascio di detti certificati avviene nell'interesse generale e non rappresenta quindi un servizio reso al singolo, dal quale si possa pretendere un diritto compensativo.

Il fatto che i controlli fitosanitari all'esportazione eseguiti nei Paesi Bassi rientrano in un regime istituito nell'interesse generale risulta, in primo luogo, dalla circostanza che, data la situazione attualmente esistente in materia di norme fitosanitarie nella Comunità, siffatti controlli sono praticamente indispensabili per gli Stati membri che si preoccupino di garantire il livello delle proprie esportazioni: gli Stati membri importatori esigono, di regola, certificati di controllo rilasciati dalle autorità dello Stato membro esportatore.

Va inoltre considerato che tutti gli Stati membri e numerosi paesi terzi partecipano alla convenzione internazionale 6 dicembre 1951 per la protezione delle piante. Ora, da questa convenzione si desume che i certificati di controllo all'esportazione costituiscono uno strumento indispensabile e riconosciuto sul piano internazionale, come pure che il rilascio di detti certificati avviene nell'interesse generale e non rappresenta quindi un servizio reso al singolo, dal quale si possa pretendere un diritto compensativo.

Il regime olandese di controllo fitosanitario all'esportazione non mira ad attribuire un particolare vantaggio all'uno o all'altro esportatore, mediante un servizio di carattere facoltativo, reso a richiesta dell'interessato ed effettuato esigendo un corrispettivo. Il fatto che un intervento dello Stato nell'interesse generale possa rivelarsi anche vantaggioso per le singole imprese del settore considerato non basta a giustificare l'applicazione di tributi all' esportazione come contropartita dei relativi «vantaggi». Perfino un provvedimento destinato non soltanto a garantire il livello delle esportazioni, ma anche ad incrementare queste ultime, come potrebbe essere un controllo della qualità all'esportazione, incontestabilmente vantaggioso per gli esportatori, sarebbe infatti ritenuto, dalla Corte di giustizia, un provvedimento adottato nell'interesse generale di tutti gli esportatori, di guisa che un onere imposto per tale controllo non potrebbe essere considerato come contropartita d'un servizio ben individuato, effettivamente reso ad una persona determinata.

d) Tenuto conto della legislazione olandese, nonché degli obblighi contemplati dalla convenzione del 1951, i Paesi Bassi applicano in realtà, all'esportazione, un regime d'ispezione fitosanitaria avente carattere vincolante. Anche qualora dovesse risultare che l'esportazione senza controllo è, almeno in teoria, giuridicamente lecita, i diritti di cui è causa resterebbero comunque tasse d'effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione, vietati almeno in quanto vengano percepiti all'atto dell'esportazione negli Stati membri che esigono i relativi certificati di controllo per i prodotti considerati e non ammettono, in mancanza di detti certificati, alcun'altra modalità equivalente sul piano commerciale ai fini dell'importazione.

e) È irrilevante, secondo la Commissione, stabilire se la normativa olandese imponga tassativamente l'ispezione fitosanitaria all'esportazione ovvero se al controllo si proceda unicamente a richiesta dell'esportatore.

Anche nell'ipotesi che l'obbligo di sottoporre i prodotti esportati ad un esame fitosanitario derivasse, in definitiva, non già da disposizioni legislative olandesi, ma da prescrizioni degli Stati membri importatori, la riscossione del diritto di cui è causa sarebbe comunque in contrasto col trattato. È irrilevante che le prescrizioni degli Stati membri importatori corrispondano esclusivamente agli interessi nazionali di questi Stati ovvero soddisfino, eventualmente, anche un interesse che questi abbiano in comune con lo Stato membro esportatore; né importa il fatto che le prescrizioni degli Stati membri importatori siano o meno compatibili col trattato.

f) La circostanza che i diritti di cui trattasi vengano percepiti soltanto per i controlli eseguiti a richiesta degli interessati non significa che il controllo abbia carattere facoltativo. È vero che né il controllo stesso, né il relativo certificato sanitario costituiscono una condizione imposta dalla legge all'importazione; i suddetti diritti non sono perciò fondati su un controllo all'esportazione obbligatorio ai sensi della normativa olandese. Tuttavia, il carattere «volontario» del controllo è una semplice finzione giuridica; in realtà, senza certificato di controllo all'esportazione, è economicamente, e a volte perfino giuridicamente, impossibile importare i prodotti considerati nel paese di destinazione, il che rende in pratica impossibile anche l'esportazione. Il fattore decisivo è quindi rappresentato dalle garanzie richieste nel paese di destinazione.

g) Né il trattato né il diritto comunitario derivato ammettono un principio giuridico generale secondo cui le spese sostenute dalla pubblica amministrazione per la vendita di determinati prodotti debbano gravare sui prodotti stessi ed intervenire nella determinazione del costo di produzione. Al contrario, il divieto relativo alle tasse d'effetto equivalente a dazi doganali (all'importazione o all'esportazione) costituisce uno dei principi fondamentali del mercato comune; il diritto comunitario respinge, del resto, espressa-

mente il principio cui si richiama il convenuto per quanto riguarda i controlli fitosanitari negli scambi intracomunitari.

Secondo il *governo del Regno dei Paesi Bassi*, la questione di principio da risolvere nel presente procedimento è quella del se divieti stabiliti dal diritto comunitario ostino alla riscossione di somme intese a compensare i costi relativi a controlli, di carattere facoltativo, che offrono all'esportatore la garanzia dell'ammissione del prodotto esportato nel paese di destinazione, in base alle norme sanitarie ivi vigenti.

a) Alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali è opportuno, a suo avviso, rilevare due caratteristiche dei diritti di cui è causa: essi si riconnettono a controlli eseguiti non già all'importazione, ma all'esportazione; detti controlli sono legati ad ostacoli frapposti agli scambi ed aventi origine nel paese di destinazione, in quanto fondati sulle condizioni imposte da tale paese in materia fitosanitaria.

b) In contrasto col suo precedente atteggiamento, la commissione sostiene che la differenza tra importazioni ed esportazioni è irrilevante e che il controllo fitosanitario all'esportazione risponde a tal punto all'interesse generale da escludere qualsiasi possibilità di riconoscervi una prestazione di servizi a favore del singolo. In questo modo essa non tiene conto del fatto che le norme le quali impongono il controllo fitosanitario sono, per loro stessa natura, sottratte alla responsabilità e all'influenza del paese esportatore, e costituiscono un dato esogeno. Nel paese esportatore, il controllo fitosanitario viene effettuato solo in considerazione degli ostacoli opposti alle importazioni nel paese destinatario, ed al fine di limitarne per quanto possibile gli effetti sfavorevoli. Lo scopo del controllo all'esportazione è quello di ottenere che la merce venga ammessa nel paese di destinazione, alle condizioni quivi vigenti.

c) I controlli fitosanitari all'esportazione non rispondono esclusivamente all'interesse generale della tutela sanitaria: essi mirano a creare le condizioni per una maggiore libertà degli scambi internazionali, attraverso la protezione contro le malattie, organizzata a livello internazionale.

Gli stessi controlli non possono neppure essere considerati come uno strumento per incrementare le esportazioni: essi rappresentano la semplice reazione a determinate condizioni d'importazione imposte in un altro Stato, ma non tendono ad ampliare gli sbocchi.

È irrilevante il fatto che una disciplina fitosanitaria all'esportazione sia dettata anche in funzione di convenzioni internazionali o di disposizioni comunitarie: siffatte convenzioni o direttive mirano, anch'esse, ad attenuare o ad eliminare, mediante ravvicinamento delle normative nazionali, gli effetti negativi di taluni ostacoli frapposti agli scambi; la loro applicazione non risponde esclusivamente all'interesse generale. In particolare, l'art. V della convenzione internazionale per la protezione delle piante del 1951 stabilisce unicamente il principio che la possibilità di rilasciare certificati dev'essere ammessa, qualora gli Stati importatori partecipanti alla convenzione lo richiedano; tale articolo non esclude in alcun modo il vantaggio personale che gli esportatori interessati traggono dall'applicazione del regime di cui trattasi.

d) La circostanza che il sistema di controlli fitosanitari all'esportazione risponda anche all'interesse generale non esclude affatto che le imprese, singolarmente considerate, ricavino concreti vantaggi dalla sua applicazione. L'affermazione secondo cui il sistema di controllo è in molti casi indispensabile vale in primo luogo per coloro che sono ad esso più direttamente interessati, e cioè per gli esportatori.

Dall'art. 16 del trattato CEE risulta in qual misura l'interesse generale e l'inte-

resse individuale possano coincidere: esso è stato adottato in primo luogo nell'interesse generale della libertà degli scambi intracomunitari, ma costituisce al tempo stesso una norma alla cui applicazione gli esportatori sono direttamente, effettivamente ed individualmente interessati.

Il controllo fitosanitario all'esportazione presenta, per l'esportatore che vi sottopone le proprie merci, un duplice vantaggio, concreto ed effettivo: al momento dell'importazione, esso pone l'esportatore in grado di soddisfare la formale condizione relativa alla presentazione di un certificato di controllo, mentre gli offre, in anticipo, una ragionevole garanzia quanto al fatto che le merci esportate risulteranno ineccepibili all'atto del controllo del paese importatore.

e) Secondo il governo olandese, va sottolineato che i diritti di cui è causa vengono riscossi, per il controllo di partite destinate all'esportazione, solo qualora detto controllo venga eseguito a richiesta degli interessati; né l'ispezione fitosanitaria, né il relativo certificato rappresentano giuridicamente una condizione cui sia subordinata l'esportazione.

Il diritto comunitario non fornisce alcun sostegno alla tesi secondo cui un diritto riscosso come contropartita di un controllo «volontario» dovrebbe essere considerato come una tassa — vietata — d'effetto equivalente a un dazio doganale. La condizione prima e fondamentale dell'applicazione del divieto in tal senso consiste infatti nella circostanza che la tassazione avvenga in ragione del passaggio della frontiera; nella fattispecie, invece, è la domanda relativa all'esecuzione del controllo, non già l'attraversamento del confine, che determina l'imposizione.

Sia formalmente, sia in pratica, non tutte le esportazioni sono soggette al pagamento del diritto di controllo: per talune partite destinate all'esportazione non è necessario, date le disposizioni vigenti nel paese di destinazione, alcun controllo; d'altro canto, il diritto può essere riscosso in relazione a partite ispezionate a richiesta dell'esportatore, anche qualora, per circostanze imprevedibili, l'esportazione non abbia più avuto luogo.

f) Va poi tenuto conto del principio di politica economica secondo cui le spese sostenute dalla pubblica amministrazione per taluni prodotti devono risultare a carico di questi e costituire perciò un elemento del costo di produzione. È opportuno ricordare, in proposito, che i controlli all'esportazione si giustificano in funzione dell'esistenza di condizioni fitosanitarie cui sono subordinate le importazioni in altri paesi e che, tenuto conto del concreto vantaggio derivantene per gli esportatori, essi non possono essere equiparati ai diritti sulla cui legittimità la Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi.

V — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le proprie difese orali all'udienza del 12 maggio 1977, esponendo in particolare le rispettive considerazioni sul problema del se i controlli in questione abbiano carattere obbligatorio o facoltativo, nonché sull'interpretazione della sentenza emessa da questa Corte, il 25 gennaio 1977, nella causa 46/76 (Bauhuis) e sulla portata della direttiva del Consiglio n. 77/93, del 21 dicembre 1976, «concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali» (GU 1977, n. L 26. pag. 20).

L'*avvocato generale* ha presentato le sue conclusioni nell'udienza dell'8 giugno 1977.

In diritto

1 Con atto introduttivo del 17 settembre 1976, la Commissione ha proposto, in forza dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi, col riscuotere, all'esportazione in altri Stati membri, diritti per ispezione fitosanitaria di piante e di determinati prodotti di origine vegetale, è venuto meno agli obblighi impostigli dal trattato, violando in particolare il divieto d'imporre tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, sancito dagli artt. 9, 12 e 16 del trattato.

2 Il Regno dei Paesi Bassi percepisce un diritto per i controlli fitosanitari eseguiti all'esportazione, sia negli Stati membri, sia nei paesi terzi, di piante e di determinati prodotti di origine vegetale, in forza degli artt. 3, lett. c), e 7 del regio decreto 24 settembre 1951 recante una nuova disciplina del servizio fitosanitario (Staatscourant n. 191);

3 secondo la Commissione, la percezione dei suddetti diritti, riscossi in ragione dell'attraversamento del confine, sui soli prodotti destinati all'esportazione e non su quelli nazionali posti in commercio all'interno, costituisce una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale all'esportazione, vietata dagli artt. 9, 12 e 16 del trattato, in conformità all'interpretazione data a tali norme nella giurisprudenza di questa Corte, e specialmente nelle sentenze 14 dicembre 1972 (causa 29/72, Marimex, Racc. pag. 1309) ed 11 ottobre 1973 (causa 39/73, Rewe, Racc. pag. 1039);

4 il governo olandese obietta che i diritti di cui è causa sono destinati a coprire le spese dei controlli eseguiti all'atto del rilascio dei certificati fitosanitari contemplati dalla convenzione internazionale per la protezione delle piante, firmata a Roma il 6 dicembre 1951 (Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite, 1952, n. 1963);

5 il rilascio di tali certificati, lungi dal costituire un impedimento per gli scambi, agevolerebbe il commercio intracomunitario in quanto fornirebbe all'esportatore la garanzia di non incontrare ostacoli all'importazione nel paese di destinazione;

6 poiché i controlli vengono eseguiti ed i relativi certificati rilasciati solo a richiesta dell'esportatore, non esisterebbe alcun obbligo giuridico di pagare i

tributi in questione, di guisa che non ricorrerebbe, nel caso in esame, il presupposto — stabilito nella giurisprudenza di questa Corte — dell'imposizione unilaterale e obbligatoria di un determinato onere;

7 in proposito, la Commissione sostiene tuttavia che, essendo indispensabile, negli scambi internazionali, il possesso di certificati fitosanitari, l'esportatore è soggetto all'obbligo di fatto, derivante dalle condizioni stabilite dal paese importatore, di procurarsi nel paese di spedizione un certificato relativo alle merci da esportare, con la conseguenza che, nella fattispecie, egli non potrebbe sottrarsi al versamento del tributo imposto dallo Stato olandese.

8 I certificati al cui rilascio è collegato il diritto in questione sono conformi alla convenzione internazionale 6 dicembre 1951 per la protezione delle piante, alla quale partecipano tutti gli Stati membri;

9 lo scopo di tale convenzione, ai sensi del suo art. I, è quello di garantire un'efficace azione comune per prevenire e arginare la diffusione delle malattie e degli organismi che attaccano le piante e i prodotti vegetali, nonché di promuovere l'adozione di provvedimenti legislativi, regolamentari e tecnici adeguati a tal fine, fra l'altro mediante la creazione, in ciascuno Stato, di un'organizzazione ufficiale per la protezione delle piante;

10 a termini dell'art. V della stessa convenzione, ciascuno Stato contraente è tenuto ad adottare le disposizioni necessarie per il rilascio di certificati fitosanitari, in conformità sia alla normativa vigente, per la tutela dei vegetali, negli altri Stati contraenti, sia a quanto stabilito dalla convenzione;

11 sotto il profilo degli scambi internazionali, il rilascio dei suddetti certificati è inteso a favorire la libera importazione dei vegetali nel paese di destinazione, in base al controllo effettuato nel paese di provenienza dei prodotti di cui trattasi;

12 la convenzione assolve quindi, nella propria sfera, una funzione analoga a quella delle disposizioni adottate, in materia sanitaria e fitosanitaria, nell'ambito della Comunità, come la direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, n. 64/432 (GU n. L 121, pag. 1977) — oggetto della sentenza di questa Corte 25 gennaio 1977 nella causa 46/76, Bauhuis/Stato olandese — e la direttiva del

Consiglio 21 dicembre 1976, n. 77/93, «concernente le misure di protezione contro l'introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali» (GU n. L 26, pag. 20), emanata dopo che la Commissione aveva proposto il presente ricorso;

13 la simultanea applicazione della convenzione 6 dicembre 1951 da parte di tutti gli Stati membri ha quindi permesso lo spostamento dei controlli fitosanitari dal paese importatore al paese speditore, e favorito, così, la sostituzione delle misure protettive al confine con un sistema di controlli reciprocamente riconosciuti dagli Stati, risolventesi nel rilascio dei certificati fitosanitari e tale da ridurre i duplici controlli frontalieri;

14 è perciò chiaro che non si tratta, nella fattispecie, di misure unilateralmente imposte dal Regno dei Paesi Bassi in considerazione di un interesse puramente nazionale, bensì di un controllo organizzato su basi identiche in tutti gli Stati membri, in quanto partecipanti alla convenzione 6 dicembre 1951;

15 i controlli di cui trattasi si presentano, quindi, non già come misure unilaterali che ostacolino gli scambi, bensì come operazioni destinate a favorire la libera circolazione delle merci, grazie alla neutralizzazione degli ostacoli che possono derivare, per tale libera circolazione, da controlli all'importazione che ricadano sotto l'art. 36 del trattato;

16 ciò posto, i diritti riscossi all'atto di tali controlli non si possono considerare tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, se il loro importo non supera il costo effettivo delle operazioni in occasione delle quali essi vengono percepiti;

17 tuttavia, poiché alla Corte à stata sottoposta unicamente la questione di principio relativa alla compatibilità col diritto comunitario dei tributi di cui trattasi, non già la questione della loro entità, è superfluo prendere in esame, nel presente procedimento, la condizione sopra enunciata.

18 Benché, alla luce delle norme relative alla libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità, non sembri quindi possibile sollevare, in linea di principio, alcuna obiezione in merito alla riscossione dei diritti di cui è causa, la prassi seguita dai vari Stati membri mostra che sono concepibili soluzioni diverse per quanto riguarda il finanziamento dei controlli fitosanitari, sia che l'onere di questi venga assunto, in tutto o in parte, a carico del bilancio della

pubblica amministrazione, sia ch'esso venga trasferito sugli operatori economici mediante la riscossione di diritti corrispondenti al costo dei controlli eseguiti;

19 è perciò importante sottolineare che la presente sentenza non può limitare la libertà delle istituzioni comunitarie quanto all'adozione, in avvenire, di ogni utile provvedimento inteso ad unificare le modalità del finanziamento dei controlli in questione, come pure che, nella prospettiva di una siffatta unificazione, essa non può riconoscere, a favore del Regno dei Paesi Bassi, l'esistenza di un diritto quesito al mantenimento in vigore del sistema attuale.

20 Da quanto precede risulta che, con tale riserva, il ricorso proposto dalla Commissione contro il Regno dei Paesi Bassi va respinto.

Sulle spese

21 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese;

22 secondo il § 3 dello stesso articolo, la Corte può tuttavia compensare le spese, per motivi eccezionali;

23 dagli atti di causa e dalle circostanze della lite risulta che, non esistendo disposizioni specifiche né del trattato né del diritto derivato, la questione della compatibilità dei diritti controversi col diritto comunitario dava luogo a fondati dubbi;

24 appare perciò equo lasciare a ciascuna delle parti l'onere delle rispettive spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

dichiara e statuisce:

1° **Il ricorso è respinto.**

2° Ciascuna delle parti sopporterà le spese da essa incontrate.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 luglio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DELL'8 GIUGNO 1977 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

il presente ricorso per inadempimento, proposto dalla Commissione contro il Regno dei Paesi Bassi, trae origine da «gravi dubbi» espressi negli ambienti professionali olandesi quanto al carattere obbligatorio, per il diritto comunitario, dei diritti percepiti in occasione del controllo fitosanitario delle piante e di determinati prodotti di origine vegetale, destinati in particolare al trapianto o alla riproduzione, esportati dai Paesi Bassi in altri Stati membri e talvolta in paesi terzi.

In numerosissimi casi, nel corso degli ultimi anni, è stato chiesto il rimborso degli importi così riscossi; a volte gl'interessati hanno rifiutato di effettuare qualsiasi ulteriore versamento.

Data la rilevante entità delle somme in gioco e nell'intento di porre fine all'attuale incertezza giuridica, il governo olandese ha insistito presso la Commissione affinché questa desse seguito, senza indugio, al procedimento iniziato contro lo stesso governo, il 15 febbraio 1971, ai sensi dell'art. 169 del trattato. Qualora venisse accertato che la riscossione dei diritti di cui è causa è effettivamente incompatibile con gli artt. 12 e 16 del trattato, il pagamento delle relative somme avrebbe (a partire dal 1° gennaio 1962 o, al più tardi, a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti che istituiscone, per taluni dei prodotti in questione, un'organizzazione comune di mercato) carattere di indebito.

I diritti di cui trattasi vengono riscossi all'atto di controlli effettuati in conformità alla convenzione internazionale per la protezione delle piante, conclusa a Roma, sotto l'egida delle Nazioni Unite, il 6 dicembre 1951.

Il preambolo di questo testo si riferisce alla «utilità di una cooperazione interna-

1 — Traduzione dal francese.