CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 10 DICEMBRE 1970 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

La causa pendente dinanzi al tribunale di Brescia ha come oggetto la legge italiana 15 giugno 1950, n. 330, la cui mancata abrogazione ha provocato la sentenza 8/70 nella quale si fa carico alla Repubblica italiana di aver violato il combinato disposto dell'articolo 13, n. 2, del trattato CEE e della direttiva della Commissione 31/68 del 22 dicembre 1967.

In forza di questa legge l'importazione di merci è gravata di una tassa dello 0,50 % ad valorem per servizi amministrativi. La ditta SACE di Bergamo, per un'importazione effettuata il 17 settembre 1969, si vedeva ingiungere il pagamento di Lit. 50 995 sul valore della merce importata da uno Stato membro.

La SACE ritiene illegittima l'imposizione, in quanto l'effetto di detto tributo sarebbe pari a quello di un dazio doganale (identità constatata anche nella sentenza 8-70) e in virtù dell'articolo 13, n. 2, del trattato CEE e della susseguente direttiva della Commissione (non impugnata dal governo italiano), tali tributi, almeno per l'importazione dagli Stati membri, avrebbero dovuto venire gradualmente ridotti ed aboliti al più tardi entro il 1° luglio 1968; però l'Italia non si è attenuta a questa disposizione.

La SACE inoltre, dal momento che il combinato disposto dell'articolo 13, n. 2 e della direttiva della Commissione non lascia al governo italiano alcun potere discrezionale, ma stabilisce un termine inderogabile per l'abolizione del tributo, ritiene che da dette disposizioni traggano origine diritti soggettivi che anche i giudici nazionali devono tutelare, qualora il diritto interno sia con essi incompatibile.

La SACE adiva il tribunale di Brescia chiedendo che fosse riconosciuta l'illegittimità dell'imposizione e, tramite decreto ingiuntivo, il ministero delle finanze della Repubblica italiana fosse condannato al rimborso della somma indebitamente riscossa.

La pronuncia implicava la soluzione di importanti problemi di diritto comunitario, quindi l'attrice chiedeva contemporaneamente la sospensione del procedimento ed un deferimento pregiudiziale alla Corte di giustizia, a norma dell'articolo 177 del trattato.

Con ordinanza 4 luglio 1970, il presidente del tribunale di Brescia disponeva la sospensione del procedimento e deferiva alla Corte le seguenti questioni :

1) Se le disposizioni dell'articolo 13, n. 2, del trattato di Roma a seguito dell'emanazione della direttiva n. 31/68 del 22 dicembre 1967 pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. 12/8 del 16 gennaio 1968 (o comunque le disposizioni della stessa direttiva n. 31/68) siano immediatamente applicabili nell'ordinamento interno dello Stato italiano.
2) Se, in caso positivo, siano sorti in capo ai singoli, a partire dal 1° luglio 1968, dei diritti soggettivi che i giudici devono tutelare.

A norma dell'articolo 20 del protocollo sullo statuto CEE della Corte di giustizia hanno presentato osservazioni scritte l'attrice, la Commissione CEE ed il governo della Repubblica federale di Germania. All'udienza del 18 novembre 1970 hanno presentato osservazioni orali l'attrice, la Commissione ed il governo della Repubblica italiana.

1 — Traduzione dal tedesco.

1. Circa la ricevibilità non vi è da esitare. È irrilevante il fatto che il procedimento di merito abbia carattere sommario e tenda soltanto a far emanare un decreto ingiuntivo. Anche nella causa 29-69 si chiedeva semplicemente un provvedimento provvisorio, il che però non fu incompatibile con un deferimento pregiudiziale. Non vi è nulla da obiettare nemmeno quanto alla formulazione delle questioni, che riguardano indubbiamente l'interpretazione del combinato disposto di un articolo del trattato e di disposizioni di diritto comunitario secondario.
Premetto invece che è esclusa ogni possibilità di pronunciarsi, nonostante l'esplicita domanda dell'attrice, circa l'inapplicabilità della legge interna assertivamente in contrasto col diritto comunitario. Questa è piuttosto la conclusione che dovrà eventualmente trarre il giudice nazionale dalla pronuncia del tribunale comunitario. Indipendentemente da ogni modifica delle questioni che eventualmente richiederanno i partecipanti al presente procedimento, la domanda dell'attrice esula dalla sfera dell'articolo 177.

2. La chiara formulazione delle domande consente di definire esattamente la questione : si tratta dell'efficacia immediata del combinato disposto dell'articolo 13, n. 2, del trattato e della direttiva summenzionata, unico punto su cui dovrà pronunciarsi la Corte.
È quindi inutile estendere l'indagine per constatare che l'articolo 13, n. 2, trascorso il periodo transitorio, ha esercitato un'efficacia diretta, cioè ha reso inapplicabili i tributi che hanno effetto equivalente ai dazi doganali. Specie il governo della Repubblica federale di Germania, richiamandosi ai problemi affini riguardanti il n. 3 dell'articolo 95 e la giurisprudenza sorta in materia, ne ha dato una dimostrazione convincente, causa 57-65, Raccolta XII-1966, pag. 228. Poiché però la controversia di merito verte su tributi applicati alle importazioni nel settembre 1969, cioè prima che fosse trascorso il periodo transitorio, il richiamo non gioverebbe gran che alla soluzione della causa di merito.
Non vi è neppure motivo di esaminare le considerazioni della ricorrente riferentisi alla cosiddetta decisione di acceleramento del 26 luglio 1966 (GU 1966, pag. 2971), cioè alla decisione « relativa alla soppressione dei dazi doganali e al divieto delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri nonché all'applicazione dei dazi della tariffa doganale comune per i prodotti non compresi nell'allegato II del trattato ». Si è affermato che detta decisione ha anticipato la scadenza del periodo transitorio di cui al n. 7 dell'articolo 8 e all'articolo 13, cioè ha abrogato anticipatamente tutte le norme relative al periodo transitorio contenute negli articoli 9-35. Da questa decisione, che in base alla giurisprudenza ha efficacia immediata e dall'articolo 13, n. 2 del trattato, pure immediatamente applicabile, si può desumere che l'integrazione dell'unione doganale, avvenuta il 1° luglio 1968, implicava l'abolizione dei tributi aventi effetto equivalente ai dazi doganali poiché vi era con questi un'identità sostanziale, in effetti si trattava di dazi doganali che si celavano sotto diverso nome). La decisione del 1° luglio 1968 ha in pratica implicato l'abolizione di ogni tributo gravante sugli scambi infracomunitari.
Senza approfondire la questione, noto semplicemente che l'atteggiamento della Commissione, che non condivide questa teoria, mi pare il più rispondente alla realtà. Essa afferma che la decisione si riferisce soltanto all'abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative nonché all'instaurazione della tariffa doganale comune e che nell'articolo 13, n. 2 del trattato CEE, per il settore dei tributi equivalenti, che per la loro poliedricità non erano elencati e non potevano venire disciplinati in modo astratto, si prevedeva un procedimento speciale, cioè l'emanazione di una serie di direttive da parte della Commissione. È quindi gratuito presumere

che la decisione di acceleramento fosse applicabile anche ai tributi con effetto equivalente ai dazi doganali, cioè abbia genericamente anticipato la scadenza del periodo transitorio. Gli argomenti dell'attrice fondati sulla decisione d'acceleramento non forniscono alcun elemento utile alla pronuncia e quindi è inutile tenerli in considerazione.

3. Vediamo anzitutto il n. 2 dell'articolo 13 che recita : « Le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali... sono progressivamente abolite durante il periodo transitorio. La Commissione determina, mediante direttive, il ritmo di tale abolizione ».
Il tenore del n. 2 dell'articolo 13 mette in evidenza che fino al termine del periodo transitorio esso non costituiva una vera e propria disposizione del trattato e non poteva esplidare un'efficacia immediata, specie per quanto riguarda il problema che c'interessa. L'affermazione non può basarsi soltanto sull'espressione « le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali », giacché questa è sufficientemente precisa ai fini della certezza del diritto. La questione è già stata discussa nel primo procedimento relativo all'applicabilità immediata delle norme del trattato, vertente sull'articolo 12 che riguarda parimenti le tasse di effetto equivalente. Le obiezioni allora vennero però disattese e lo stesso dovrà farsi per quanto riguarda l'articolo 13, n. 2. L'incompletezza e l'impossibilità di applicazione immediata dell'articolo 13, n. 2, per contro, derivano dal fatto che nel periodo transitorio esso deve venire integrato da atti di diritto secondario, cioè da direttive della Commissione. La giurisprudenza precedente ha stabilito che l'articolo 13, n. 2 non impone un obbligo assoluto.
Si tratta quindi soltanto di vedere se le direttive finora emanate in materia rappresentano un'adeguata integrazione, il che equivale a far dichiarare se, in virtù di dette direttive, l'articolo può esercitare un'efficacia immediata. Ancora recentemente la questione era vivamente dibattuta. La soluzione radicale è venuta con le sentenze 9, 20 e 23-70, che hanno stabilito che l'efficacia immediata può derivare anche dalle direttive. Sarà quindi sufficiente far riferimento a dette sentenze. La Corte in queste cause si è occupata dell'efficacia generale di norme contenute nelle decisioni o nelle direttive, stabilendo che una decisione del Consiglio, unitamente alle norme contenute in una direttiva, poteva avere conseguenze immediate sui rapporti tra gli Stati membri ed i singoli. Sono state quindi svuotate di contenuto anche le obiezioni dei governi italiano e tedesco sollevate in quest'occasione, come ad esempio il rilievo che simili atti possaro essere diretti solo agli Stati membri e che l'articolo 189 del trattato parla solo di regolamenti immediatamente efficaci negli Stati membri. Non resta quindi che concludere che anche altri atti possono avere effetti immediati nei confronti dei terzi, purché il loro tenore, la loro natura e la loro struttura lo consentano.
Quanto è stato premesso ci autorizza ad analizzare alla stessa stregua il problema attuale. Si deve ammettere che la direttiva, pur combinata con l'articolo 13, n. 2, non poteva avere immediate conseguenze durante il periodo transitorio, poiché, anche in virtù dell'articolo 14, gli Stati destinatari disponevano di una certa libertà d'azione. Tuttavia nella fattispecie la considerazione non ha alcuna importanza : la direttiva in esame stabiliva il termine preciso entro il quale si doveva abolire la tassa litigiosa. Poiché però la controversia è limitata ad un periodo posteriore a questo termine, si deve semplicemente stabilire se in questo periodo la direttiva potesse avere effetto immediato. La risposta è data dalle sentenze 9, 20 e 23-70, anche se esse riguardavano la possibilità di stabilire mediante direttiva il termine a quo di un obbligo. In dette sentenze si afferma : « La circostanza che questa data sia stata fissata con una

direttiva non osta affatto alla piena efficacia di tale disposizione » ed è stato sottolineato che un obbligo che si fondava su una decisione è stato integrato e praticamente posto in essere con detta direttiva.

Riferita alla fattispecie, questa considerazione equivale ad ammettere che il combinato disposto dell'articolo 13, n. 2, del trattato e della direttiva 31/68 della Commissione stabilisce con efficacia immediata il termine finale, specie poi dal momento che dopo questo termine gli Stati non avevano più alcun margine discrezionale per emanare un atto interno di ricezione.

Contro questa conclusione nulla possono le obiezioni secondo cui la direttiva aveva come destinatario un solo Stato membro (e il governo federale ha addirittura creato la tesi dalla lottizzazione della sfera d'applicazione delle norme comunitarie). Se gli atti di diritto comunitario secondario possono avere efficacia immediata, non vi è ragione per cui tale efficacia debba essere esclusa se gli atti non sono destinati a tutti gli Stati membri.

Tenuto conto delle particolarità di alcune norme del trattato, tra cui l'articolo 13, n. 2, e della diversità di situazioni nei vari Stati membri, è comprensibile che siano necessari interventi solo in determinate situazioni e in determinati settori. Sia detto per inciso che le sentenze 9, 20 e 23-70 affermano che : « In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante decisioni, obbligato uno Stato membro o tutti gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario ».

È irrilevante che l'obbligo di pubblicazione sia limitato ai regolamenti. L'obiezione è già stata sollevata nelle cause 9, 20 e 23-70 per quanto riguarda le decisioni indirizzate agli Stati membri. Nelle mie conclusioni ho ricordato che la pubblicazione, se non è espressamente prescritta, non costituisce un presupposto di validità, anzi essa ha prevalente funzione di tutela e un atto non pubblicato non può venir opposto ad un interessato. Per contro ho ricordato che avviene esattamente l'opposto se un singolo invoca l'atto a sua difesa per trarne un vantaggio. Se le sentenze 9, 20 e 23-70 hanno definitivamente risolto il problema della pubblicazione per gli atti ai quali si riferivano, cioè hanno stabilito l'irrilevanza della pubblicazione, la stessa considerazione deve valere per la direttiva di cui trattasi ora. L'obbligo imposto dalla direttiva è diventato vincolante con la notifica allo Stato membro interessato, mentre secondaria importanza ha la pubblicazione, che nel nostro caso è stata fatta nella Gazzetta ufficiale n. L 12/8 del 16 gennaio 1968.

Si deve pure ricordare che la direttiva riguardante l'Italia è solo vincolante nella sua versione italiana. Anche se in virtù del regolamento del 14 aprile 1958 i regolamenti e gli atti sono genericamente vincolanti nelle quattro lingue ufficiali, il principio non è rigidamente valido per gli atti che hanno un solo Stato come destinatario. In questo caso il vincolo trae origine dalla semplice notifica fatta nella lingua dello Stato stesso. Per di più si deve rilevare che coloro che operano nel territorio di quello Stato si presume prendano conoscenza delle leggi nella lingua ufficiale del luogo e quindi non vi è necessità di far dipendere l'efficacia immediata degli atti comunitari dalla coesistenza di quattro testi ugualmente facenti fede.

Poiché la giurisprudenza ha affermato che possono essere immediatamente applicabili non solo norme ed atti che impongono una astensione, ma anche atti che impongono un facere, non resta che concludere che il combinato disposto dell'articolo 13, n. 2, del trattato CEE e della direttiva della Commissione 31/68 è immediatamente applicabile.

4. Propongo quindi di rispondere come segue :

L'articolo 13, n. 2, del trattato CEE, dopo l'emanazione della direttiva 31/68 del 22 dicembre 1967 è diventato immediatamente applicabile nell'ordinamento giuridico italiano in quanto dal 1° luglio 1968 sono sorti diritti soggettivi a favore dei singoli che i giudici nazionali devono tutelare.