CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 5 ottobre 2006 [1]

1. Con il presente ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, avendo istituito un tributo ambientale sui gasdotti adibiti al trasporto del gas metano che attraversano la regione Sicilia (in prosieguo: il «tributo ambientale» o il «tributo contestato»), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 23 CE, 25 CE, 26 CE e 133 CE nonché degli artt. 4 e 9 dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare d'Algeria firmato il 26 aprile 1976 ed approvato con regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2210 [2] (in prosieguo: l' «accordo di cooperazione»).

I — Contesto normativo

A — *La normativa comunitaria*

1. Le pertinenti disposizioni del Trattato CE

2. Ai termini dell'art. 23 CE, l'unione doganale tra gli Stati membri è fondata sull'adozione di una tariffa doganale comune diretta a realizzare la parificazione degli oneri doganali gravanti, alle frontiere esterne della Comunità, sulle merci importate da paesi terzi al fine di evitare qualsiasi sviamento di traffico nei rapporti con i paesi medesimi e distorsioni nella libera circolazione di tali merci tra gli Stati membri.

3. L'art. 25 CE vieta, tra gli Stati membri, i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Regolamento del Consiglio 26 settembre 1978, relativo alla conclusione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria (GU L 263, pag. 1).

Tale divieto include parimenti i dazi doganali di carattere fiscale.

4. Ai sensi dell'art. 133 CE, la politica commerciale della Comunità è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie e la conclusione di accordi tariffari e commerciali. Essa implica l'eliminazione di disparità nazionali, di natura fiscale e commerciale, gravanti sugli scambi con i paesi terzi.

2. L'accordo di cooperazione

5. L'accordo di cooperazione è diretto, come emerge dall'art. 1 del medesimo, a «promuovere una cooperazione globale tra [la Repubblica democratica popolare d'Algeria e la Comunità economica europea] per contribuire allo sviluppo economico e sociale dell'Algeria e favorire il consolidamento delle loro relazioni. A tale scopo saranno emanate disposizioni e saranno decise e realizzate azioni nel settore della cooperazione economica, finanziaria e tecnica, in quello degli scambi commerciali nonché nel settore sociale».

6. Come emerge dall'art. 4, n. 1, dell'accordo medesimo, la cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare d'Algeria si prefigge di promuovere, in particolare:

«(...)

— la commercializzazione e promozione delle vendite dei prodotti esportati dall'Algeria,

(...)

— nel settore dell'energia, [la] partecipazione degli operatori della Comunità ai programmi di ricerca, produzione e trasformazione delle risorse energetiche dell'Algeria ed a tutte le attività intese a valorizzare in loco dette risorse, nonché [la] buona esecuzione dei contratti di fornitura a lungo termine di petrolio, di gas e di prodotti petroliferi tra i rispettivi operatori,

(...)».

7. Il successivo art. 9 dell'accordo di cooperazione dispone che i prodotti originari dell'Algeria, diversi da quelli elencati nell'allegato II del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, sono ammessi all'importazione nella Comunità senza restrizioni quantitative né misure di effetto equivalente ed in esenzione da dazi doganali e da tasse di effetto equivalente.

8. Il gas metano fa parte dei prodotti contemplati dall'art. 9 dell'accordo di cooperazione.

B — *La normativa nazionale*

9. L'art. 6 della legge regionale siciliana 26 marzo 2002, n. 2 [3] così dispone:

«1. Allo scopo di finanziare investimenti finalizzati a ridurre e prevenire il potenziale danno ambientale derivante dalle condotte installate sul territorio della Regione siciliana, nelle quali è contenuto il gas metano, è istituito un tributo ambientale il cui gettito è destinato a finanziare iniziative volte alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente con particolare riguardo alle aree interessate dalla presenza di tali condotte.

(...)

3. (...) Presupposto del tributo è la proprietà dei gasdotti, nei quali è contenuto il gas, ricadenti nel territorio della Regione siciliana.

4. I soggetti passivi del tributo sono i proprietari dei gasdotti con condotte classificabili di prima specie di cui al comma 3 che effettuano almeno una delle seguenti attività: trasporto, distribuzione, vendita, acquisto.

5. Ai fini del tributo per gasdotto si intende l'insieme di tubi, curve, raccordi, valvole ed altri pezzi speciali uniti tra loro per il trasporto e la distribuzione del gas naturale.

6. La base imponibile è costituita dal volume dei gasdotti, misurato in metri cubi, classificabili in condotte di prima specie, ai sensi del decreto ministeriale 24 novembre 1984, recante norme di regolamentazione, ai fini

3 — GURS 27 marzo 2002, n. 14, parte I (in prosieguo: la «legge siciliana»).

della sicurezza, degli impianti di trasporto e di distribuzione di gas naturale a mezzo di condotte [4].

(...)».

II — La fase precontenziosa del procedimento

10. Con varie comunicazioni inviate alle autorità italiane nel corso degli anni 2002 e 2003 la Commissione chiedeva alle medesime chiarimenti in ordine al fatto generatore ed alle modalità di applicazione del tributo ambientale istituito dall'art. 6 della legge siciliana. Nella comunicazione di risposta del 9 settembre 2003 la Repubblica italiana faceva presente che «il tributo ambientale siciliano non ha trovato concreta applicazione all'interno dell'ordinamento italiano», atteso che il Tribunale amministrativo regionale della regione Lombardia ha ritenuto la detta legge in contrasto con le norme di diritto comunitario.

11. La Commissione riteneva che le osservazioni formulate dalla Repubblica italiana non fossero né esaustive in fatto né fondate in diritto e, con lettera di diffida 19 dicembre 2003, invitava la medesima a trasmettere osservazioni al riguardo entro il termine di due mesi, impartito ai sensi dell'art. 226 CE. La Repubblica italiana otteneva successivamente una proroga del termine sino al 19 aprile 2004.

12. Non avendo ricevuto alcuna risposta, malgrado la proroga del termine in esito alla comunicazione di diffida, la Commissione trasmetteva alla Repubblica italiana, in data 9 luglio 2004, un parere motivato, invitandola ad adottare le misure necessarie per conformarvisi entro il termine di due mesi a decorrere dalla sua notificazione. Al detto parere la Repubblica italiana non forniva risposta.

13. Conseguentemente, la Commissione decideva di proporre il presente ricorso.

III — Il ricorso

14. La Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, avendo istituito e mantenuto in vigore il tributo contestato, di cui all'art. 6 della legge siciliana, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma degli artt. 23 CE, 25 CE, 26 CE e 133 CE nonché degli artt. 4 e 9 dell'accordo di cooperazione, con condanna della Repubblica italiana alle spese.

4 — GURI 15 gennaio 1985, n. 12, parte I, n. 1.3, pag. 7.

A — *Principali argomenti delle parti*

15. La Commissione rileva, in limine, che la Repubblica italiana non può invocare la decisione del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia — secondo il quale il tributo ambientale sarebbe in contrasto con il diritto comunitario — a titolo di prova che il tributo medesimo non verrebbe più applicato sul territorio della regione Sicilia. La Commissione rammenta infatti che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'incompatibilità di una normativa nazionale con le disposizioni comunitarie, ancorché direttamente applicabili, può essere definitivamente eliminata solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare [5]. Nella propria replica la Commissione aggiunge che il decreto dell'assessore per il bilancio e le finanze della regione Sicilia 31 dicembre 2004 riporta, al capitolo 1611, le entrate derivanti dal tributo sulla proprietà dei gasdotti ricadenti nel territorio della regione siciliana, il che dimostrerebbe che la tassa di cui trattasi nella specie è tuttora in vigore. L'Istituzione precisa peraltro che, come risulta dalla giurisprudenza affermata nella sentenza 9 agosto 1994, Lancry e a. [6], il divieto dell'art. 25 CE si estende parimenti ai tributi istituiti da enti locali o regionali.

16. La Commissione sostiene, inoltre, che l'art. 6 della legge siciliana riguarda una sola infrastruttura, vale a dire una condotta transmediterranea appartenente ad una società algerina. Tale impianto assolverebbe ad una duplice finalità, vale a dire, da un lato, la distribuzione ed il consumo del gas sul territorio italiano e, dall'altro, il suo transito sul suolo italiano e la sua esportazione verso altri Stati membri. Orbene, a parere dell'Istituzione, secondo costante giurisprudenza, è vietata l'istituzione di nuove tasse o misure equivalenti sulle merci importate direttamente dai paesi terzi [7]. Tale divieto avrebbe portata identica a quella riconosciutagli nel contesto del commercio intracomunitario [8].

17. La Commissione rileva poi che l'istituzione del tributo ambientale viola la tariffa doganale comune, considerato che il tributo medesimo altera la parificazione degli oneri doganali gravanti, alle frontiere esterne della Comunità, sulle merci importate da paesi terzi, rischiando in tal modo di provocare sviamenti di traffico nei rapporti con i paesi medesimi e distorsioni nella libera circolazione delle merci o nelle condizioni di concorrenza tra gli Stati membri. La Commissione precisa parimenti che, secondo costante giurisprudenza, uno Stato membro non può applicare diritti di transito o qualsivoglia altro tributo relativo al passaggio di merci sul proprio territorio [9].

5 — Sentenza 4 dicembre 1997, causa C-207/96, Commissione/Italia (Racc. pag. I-6869, punto 26).

6 — Cause riunite C-363/93 e C-407/93 - C-411/93 (Racc. pag. I-3957, punto 26).

7 — V. sentenze 13 dicembre 1973, cause riunite 37/73 e 38/73, Diamantarbeiders/Indiamex (Racc. pag. 1609, punti 10-18), e 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT (Racc. pag. 731, punto 18).

8 — Sentenza 5 ottobre 1995, causa C-125/94, Aprile (Racc. pag. I-2919, punti 32-42).

9 — V. sentenza SIOT, cit. supra (punti 18, 19 e 23).

18. Peraltro, a parere della Commissione, il reale obiettivo del tributo ambientale sarebbe quello di colpire il prodotto trasportato e non l'infrastruttura in quanto tale. Il fatto generatore del tributo ambientale è infatti costituito dalla proprietà dell'impianto. La Commissione osserva tuttavia che la base imponibile è determinata dal volume dei gasdotti nei quali transita il gas. Le precisazioni contenute nella legge siciliana produrrebbero l'effetto di limitare l'applicazione del tributo all'ipotesi in cui il gas naturale sia presente nel gasdotto, rendendo il tributo stesso inapplicabile alla mera infrastruttura.

19. La Repubblica italiana ritiene, dal canto suo, che la Commissione non abbia tenuto conto delle altre caratteristiche del tributo ambientale e, in particolare, delle finalità che esso persegue. Infatti, a parere della Repubblica italiana, tale tributo sarebbe unicamente diretto al finanziamento degli investimenti destinati a ridurre ed a prevenire i rischi per l'ambiente derivanti dalla presenza dei gasdotti contenenti gas metano installati sul territorio della regione Sicilia. Il tributo ambientale mirerebbe quindi a dare attuazione ai principi affermati nel Trattato in materia di ambiente e, in particolare, al principio di precauzione.

20. La Repubblica italiana aggiunge che il tributo di cui trattasi viene riscosso unicamente quando il gas è effettivamente presente nell'impianto e se il proprietario esercita un'attività di trasporto, di distribuzione, di vendita e di acquisto. Tale modus procedendi corrisponderebbe alla legittima esigenza che il tributo sia correlato unicamente all'ipotesi in cui sussista un rischio potenziale di danno per l'ambiente. Nella controreplica [10], la Repubblica italiana fa presente che la correlazione del quantum del tributo al volume di gas trasportato costituisce un mero parametro tecnico equitativo di opportuna e razionale corrispondenza all'entità effettiva del pericolo creato per l'ambiente circostante. Il ricarico del tributo sul prezzo del prodotto sarebbe meramente eventuale e dipenderebbe esclusivamente dalla volontà del proprietario del gasdotto.

21. Nella replica [11], la Commissione deduce che la nozione di «tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale» costituisce una nozione giuridica oggettiva di diritto comunitario. Tale nozione prescinderebbe quindi totalmente dalle intenzioni o dai fini perseguiti dal legislatore nazionale. Rilevanti per la Corte sarebbero unicamente gli effetti del tributo nazionale contestato sugli scambi di merci tra Stati membri. La Commissione aggiunge che la sentenza 14 settembre 1995, Simitzi [12], conferma il fatto che le tasse di effetto equivalente sono vietate, indipendentemente dal fine perseguito e dalla destinazione del relativo gettito.

10 — Punti 12 e 13.

11 — Punto 3.

12 — Cause riunite C-485/93 e C-486/93 (Racc. pag. I-2655, punto 14).

B — *Analisi*

22. Si deve rammentare, in limine, che gli accordi di cooperazione vincolano gli Stati membri e che questi ultimi sono tenuti a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dagli accordi medesimi [13].

23. Peraltro, nell'ambito di un accordo di cooperazione con un paese terzo dal quale derivi il divieto di istituire dazi doganali o tasse di effetto equivalente su un prodotto originario di tali paesi, ipotesi che ricorre nella specie, non sussiste alcun motivo per interpretare tale nozione di tassa di effetto equivalente a dazi doganali in termini differenti da quelli accolti dalla Corte per il commercio intracomunitario [14].

24. Conseguentemente, con il termine «tasse di effetto equivalente ad un dazio doganale», ai sensi dell'art. 9 dell'accordo di cooperazione, occorre intendere qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisca le merci per il fatto che esse attraversino una frontiera, quando non si tratti di un dazio doganale in senso proprio, anche se il detto onere pecuniario non sia riscosso a vantaggio dello Stato [15].

25. Tuttavia, un simile onere non rientra in questa definizione qualora costituisca il corrispettivo di un servizio effettivamente prestato all'operatore economico ovvero qualora sia riscosso in ragione di controlli effettuati per l'adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria [16].

26. Ciò premesso, può procedersi ora all'esame della fondatezza della censura. Al fine di stabilire se il tributo contestato presenti gli elementi costitutivi di una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale occorre verificare, anzitutto, se tale tributo colpisca una merce, poi, se tale merce sia gravata in ragione dell'attraversamento di una frontiera.

27. Va ricordato, in primo luogo, che, ai termini dell'art. 6, terzo comma, della legge siciliana, il fatto generatore del tributo ambientale è costituito dalla «proprietà dei gasdotti, *nei quali è contenuto il gas,* ricadenti nel territorio della regione siciliana» [17]. Si potrebbe ritenere, prima facie, che il detto tributo colpisca il mezzo di

13 — Sentenza 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg (Racc. pag. 3641, punto 11).

14 — Sentenze Diamantarbeiders/Indiamex, cit. supra (punto 10), e 15 dicembre 1976, causa 35/76, Simmenthal, (Racc. pag. 1871, punti 14 e 15), nonché le citate sentenze, SIOT (punto 18), e Aprile (punti 38-40).

15 — V., in particolare, la sentenza 8 novembre 2005, causa C-293/02, Jersey Produce Marketing Organisation (Racc. pag. I-9543, punto 55, e la giurisprudenza ivi richiamata).

16 — Sentenza 27 febbraio 2003, causa C-389/00, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2001, punto 23, e la giurisprudenza ivi richiamata).

17 — Il corsivo è mio.

trasporto, vale a dire il gasdotto. Tuttavia, va rilevato che il tributo ambientale è dovuto per i gasdotti che contengano effettivamente gas.

28. Infatti, secondo la Repubblica italiana, il tributo ambientale viene riscosso solamente laddove sussista effettivamente e concretamente un rischio potenziale di danno per l'ambiente. Essa ammette che tale ipotesi è esclusa nel caso in cui il gasdotto non contenga gas [18].

29. Tali elementi evidenziano che il tributo contestato non grava sul mezzo di trasporto propriamente detto, bensì sulla merce ivi trasportata, vale a dire il gas.

30. In secondo luogo, va rilevato che l'art. 6, quarto comma, della legge siciliana precisa che «i soggetti passivi del tributo sono i proprietari dei gasdotti con condotte classificabili di prima specie». Ai sensi del decreto ministeriale 24 novembre 1984, cui fa rinvio l'art. 6, sesto comma, della legge siciliana, le condotte di prima specie corrispondono ai gasdotti con pressione superiore a 24 bar.

31. Orbene, la Repubblica italiana non contesta il fatto che esista una sola infrastruttura rispondente alle caratteristiche dei gasdotti di prima specie e che si tratti di un impianto collegato ai gasdotti transmediterranei che trasportano gas naturale proveniente dall'Algeria.

32. Pertanto, il tributo ambientale riguarda unicamente il gas importato dall'Algeria.

33. Va precisato, inoltre, che, nel contesto delle tasse di effetto equivalente, la Corte ha equiparato le frontiere regionali a quelle nazionali [19]. Conseguentemente, è irrilevante che la frontiera attraversata dalla merce di cui trattasi sia quella che separa l'Algeria dalla regione Sicilia.

34. Alla luce di tali considerazioni, si deve necessariamente rilevare che gli elementi costitutivi della definizione di tassa di effetto equivalente ricorrono nella specie.

35. Tale conclusione non viene rimessa in discussione, a mio avviso, dall'obiettivo perseguito dal tributo de quo.

18 — V. punto 26 del controricorso.

19 — V. sentenza Lancry e a., cit. supra (punti 26 e 27).

36. Nel controricorso [20] la Repubblica italiana sostiene, infatti, che l'obiettivo del tributo ambientale è quello di finanziare gli investimenti destinati a ridurre ed a prevenire i rischi per l'ambiente. Tale tributo sarebbe stato quindi istituito unicamente al fine di proteggere l'ambiente, in considerazione, segnatamente, del principio di precauzione.

37. Tuttavia, la Corte ha più volte avuto modo di precisare che il divieto di qualsiasi dazio doganale costituisce un divieto generale ed assoluto. Conseguentemente, i dazi doganali o le tasse di effetto equivalente sono vietati, a prescindere da qualsiasi considerazione circa lo scopo in vista del quale sono stati istituiti, come pure circa la destinazione dei proventi che ne derivino [21].

38. Ritengo che tale principio sia parimenti applicabile ad un tributo istituito, come nella specie, in base al principio di precauzione.

39. Va inoltre rilevato che la Repubblica italiana non ha fornito alcun elemento idoneo a spiegare i motivi per i quali il gas algerino trasportato per mezzo di un gasdotto di prima specie presenterebbe una particolare pericolosità tale da richiedere l'istituzione di un tributo come quello in esame.

40. Si deve parimenti osservare che la Repubblica italiana non ha dimostrato che il tributo contestato si collocherebbe nell'ipotesi derogatoria elaborata dalla giurisprudenza e richiamata supra al paragrafo 25, vale a dire che costituirebbe il corrispettivo di un servizio effettivamente reso all'operatore economico ovvero che riguarderebbe controlli effettuati per assolvere obblighi imposti dalla normativa comunitaria.

41. Infine, nel ricorso la Commissione afferma che il tributo contestato sarebbe stato istituito in violazione, parimenti, degli artt. 23 CE e 25 CE. A suo parere, l'art. 6 della legge siciliana violerebbe i principi della tariffa doganale comune in quanto «istituisce una tassa di effetto equivalente ad un dazio all'importazione (nella Comunità) o all'esportazione (verso altri Stati membri)» [22].

42. Non posso condividere tale affermazione.

43. A mio avviso, il tributo contestato non può colpire la merce di cui trattasi, al tempo stesso, nel momento del passaggio della frontiera tra l'Algeria e la regione Sicilia e nel momento in cui attraversa la regione per essere consumata sul territorio degli altri Stati membri. A mio parere ed alla luce delle considerazioni svolte supra ai paragrafi 27 e segg., il tributo è dovuto unicamente al

20 — V. punti 10 e 11.

21 — V. in particolare, sentenze 1° luglio 1969, causa 24/68, Commissione/Italia (Racc. pag. 193, punto 7), e Simitzi, cit. supra (punto 14).

22 — V. punto 11.

momento del passaggio della merce attraverso la frontiera tra l'Algeria e la regione Sicilia. Una volta riscosso il tributo contestato, il gas circola liberamente nel gasdotto, verso la regione ovvero verso altri Stati membri.

44. Alla luce dei suesposti elementi, ritengo che la censura relativa alla violazione degli artt. 4 e 9 dell'accordo di cooperazione sia fondata e che il ricorso per inadempimento debba essere respinto quanto al resto.

45. Considerato che la censura dev'essere dichiarata fondata, la Repubblica italiana va condannata alle spese, a norma dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura, conformemente alla domanda formulata dalla Commissione in tal senso.

IV — Conclusione

46. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di:

1) dichiarare che, avendo istituito un tributo ambientale che colpisce il gas metano proveniente dall'Algeria destinato ad essere immesso in libera pratica sul territorio della regione Sicilia ovvero ad essere esportato verso altri Stati membri, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 4 e 9 dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria, firmato ad Algeri il 26 aprile 1976 e approvato a nome della Comunità con il regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2210.

2) condannare la Repubblica italiana alle spese.