zione in un'aliquota diversa da quella della sovrimposta di confine gravante sugli olî rigenerati provenienti dagli altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE.

2° Le spese sono compensate.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'8 gennaio 1980.

Il Cancelliere
A. Van Houtte

Il Presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 15 NOVEMBRE 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

I — Dopo l'impiego di lubrificanti, sia per il funzionamento di motori a scoppio (olî per motori), sia per usi industriali (olî industriali), rimangono notevoli residui di olî usati. Questi olî usati sono, in parte, troppo sporchi per poter essere rivalorizzati e debbono essere eliminati mediante scarico nell'ambiente naturale o mediante incinerazione; in parte, invece, possono essere sia combusti tal quali, o previa decantazione, per produrre calorie (gasolio per camera di combustione, impiegato dai raffinatori), sia rigenerati mediante distillazione, o altrimenti, per essere reimpiegati negli stessi usi che gli olî nuovi.

Tali operazioni danno vita ad un'industria redditizia. Il mercato dei lubrificanti (olî per motori) è alimentato, da un lato, da raffinatori (raffinazione e distribuzione dei lubrificanti essendo operazioni collegate) e, dall'altro, dall'industria dei lubrificanti, che mescola ad olî di base

1 — Traduzione dal francese.

acquistati presso i raffinatori olî rigenerati in una determinata proporzione.

Le ditte che si dedicano alla rigenerazione, in genere di impianti e di capacità di produzione modesti, raccolgono esse stesse gli olî usati che servono loro di materia prima oppure si rivolgono ad imprese di raccolta, pagando ai detentori un prezzo di riacquisto quando si tratta di olio per motori. Negli Stati membri, in genere, la raccolta può essere effettuata solo da persone titolari di una regolare autorizzazione amministrativa alla raccolta o alla rigenerazione. Il territorio nazionale è spesso suddiviso in zone di raccolta esclusiva ed i raccoglitori sono legati ai rigeneratori da contratti di somministrazione.

I rigeneratori, dei quali è cliente l'industria dei lubrificanti, producono una merce concorrente ed, in parte, sostitutiva degli olî nuovi prodotti dalle raffinerie. La redditività della raccolta e della rigenerazione dipende dal prezzo di vendita all'industria dei lubrificanti. Il prezzo di riacquisto dai detentori è l'elemento base dei costi della rigenerazione e, quindi, dei costi di produzione dell'olio rigenerato. Nello stato attuale del mercato dei lubrificanti, tenuto conto della forte posizione dei raffinatori, gli sbocchi per gli olî rigenerati negli Stati membri sono limitati. Un altro elemento costitutivo di detti costi sono, però, le agevolazioni fiscali eventualmente accordate dai poteri pubblici, procedimento cui essi fanno spesso ricorso per favorire la raccolta e la rigenerazione. Un incentivo del genere è, del resto, necessario per la messa in opera di un sistema di perequazione dei costi di raccolta e di trasporto. Fino a che non vi sarà un obbligo di fornitura a carico dei detentori e fino a che la struttura del settore rimarrà quella che è attualmente, solo un incentivo del genere rende possibile la raccolta in zone dove gli sbocchi sono rari e dove i costi di raccolta sono elevati, come è il caso in alcuni Stati membri.

La raccolta e la rigenerazione degli olî usati presentano, quindi, un duplice interesse: quello dell'eliminazione di rifiuti costituenti un grave pericolo di inquinamento dell'ambiente e quello del recupero di un prodotto derivante da risorse naturali limitate e situate quasi totalmente fuori del territorio comunitario. In tal senso, un contributo alla lotta contro l'inquinamento può certo essere considerato un contributo al progresso economico. Tuttavia, fino ad epoca relativamente recente, veniva raccolta soltanto una piccola parte degli olî usati disponibili e le quantità raccolte comprendevano solo in piccola proporzione olî industriali. La situazione sta cambiando in seguito alla penuria ed alle preoccupazioni ecologiche. I poteri pubblici intervengono, in effetti, sempre più per assicurare che la raccolta avvenga nel modo più razionale possibile.

II — Il ricorso a detto incentivo è stato previsto anche dalle autorità comunitarie. I rappresentanti degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio hanno convenuto il 5 marzo 1973 che la ricerca dell'armonizzazione non deve ritardare l'adozione delle misure indispensabili per una mi-

gliore protezione dell'ambiente. La direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 439, prevede che gli Stati membri istituiscano un sistema armonizzato di raccolta e di eliminazione degli olî usati, se del caso mediante riutilizzazione, cioè rigenerazione o combustione industriale a scopi diversi dalla distruzione, accompagnato da un regime di finanziamento per coprire i costi delle operazioni effettuate dalle imprese autorizzate.

È evidente, però, che il ricorso in ordine sparso a tale incentivo da parte degli Stati membri può limitare la libera concorrenza nell'industria della raccolta e della rigenerazione e la libera circolazione degli olî rigenerati.

Il problema dell'uso non discriminatorio degli strumenti fiscali nelle politiche di tutela dell'ambiente e di risparmio delle materie prime è al centro della questione di cui siete presentemente investiti.

III — In Italia, la produzione di olî minerali è disciplinata dal decreto legge 28 febbraio 1939 n. 334, in seguito frequentemente modificato, e sottoposta, in particolare, alla concessione di una licenza rilasciata dall'Ufficio Tecnico delle Imposte di Fabbricazione. Agli olî minerali si applica un'imposta interna denominata «imposta interna di fabbricazione». Gli olî importati sono assoggettati, alla frontiera, alla stessa imposta.

Per favorire il reimpiego di prodotti petroliferi già usati, l'art. 12 della legge italiana 31 dicembre 1962, n. 1852, prevede, nel suo primo comma, che:

«Chiunque intende ottenere, con qualsiasi mezzo o processo, prodotti petroliferi da prodotti della stessa natura, già usati nell'interno dello Stato, è assoggettato, a tutti gli effetti, alle disposizioni del RDL 28 febbraio 1939, n. 334, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739, e successive modificazioni, nonché, per quanto riguarda i prodotti ottenuti, ai vincoli di circolazione e di deposito previsti dal DL 5 maggio 1957, n. L 71, convertito, con modificazioni, nella legge 2 luglio 1957, n. 474».

Il secondo comma dispone:

«Sui prodotti ottenuti è dovuta l'imposta di fabbricazione ragguagliata al 25 % dell'aliquota fissata per ciascuna specie dei prodotti stessi».

Nel tempo trascorso fra il momento in cui la Corte è stata adita e l'apertura della fase orale del procedimento l'inadempimento che la Commissione vi chiede di constatare nei confronti dell' Italia si è considerevolmente ridotto. «Interpretando il parere motivato della Commissione in data 10 gennaio 1978», l'agente di quest'ultima ha comunicato, meno di una settimana prima dell'apertura della fase orale, che l'infrazione contestata alla Repubblica italiana concerne unicamente il regime fiscale previsto per i prodotti petroliferi rigenerati menzionati al secondo comma dell'art. 12 della legge citata. Terrò quindi conto della controversia quale si presenta attualmente.

In sostanza, la Commissione ritiene che la discriminazione fiscale fra i prodotti petroliferi (lubrificanti) nazionali rigenerati, ottenuti da prodotti della stessa natura già usati nell'interno dello Stato

(tassati al 25 %) ed i prodotti, anche rigenerati, importati dagli altri Stati membri (soggetti all'aliquota intera) sia contraria al disposto dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE. Insomma, la Commissione rimprovera all'Italia di non accordare il trattamento nazionale, più favorevole, ai prodotti importati, quando si tratta di prodotti rigenerati, mentre le due categorie di prodotti sarebbero non solo similari, ma identiche.

IV — Dirò, anzitutto, che le spiegazioni del Governo italiano mi hanno perfettamente convinto.

In primo luogo, l'attribuzione di determinati vantaggi ai prodotti nazionali si giustifica in base alla particolare natura del processo di rigenerazione, che soddisfa determinate esigenze di ordine economico ed anche ecologico.

Ai sensi dell'art. 13 della direttiva del Consiglio n. 75/439, detti vantaggi possono assumere la forma di una «indennità per i servizi resi», che non deve, però, «creare distorsioni di concorrenza di un certo rilievo né correnti artificiali di scambi di prodotti».

Tale idennità può essere finanziata, «tra l'altro», mediante un tributo riscosso sui prodotti che, dopo la loro utilizzazione, sono trasformati in olî usati o *sugli olî usati stessi.* È molto importante rilevare, in proposito, che il testo adottato dal Consiglio non ha accolto la proposta della Commissione di *escludere* i provvedimenti di carattere *fiscale* (esenzioni), perché non consentono una modulazione dei compensi secondo le regioni o le imprese. È quasi superfluo ricordare che la Commissione non ha proposto ricorso contro tale direttiva del Consiglio.

Di conseguenza gli stati membri potevano far uso di strumenti fiscali (tributi od esenzioni) per il finanziamento delle agevolazioni concesse alla rigenerazione. Nella Repubblica federale di Germania, una legge del 28 dicembre 1968 aveva già istituito un «Fondo per l'eliminazione degli olî usati», per la raccolta e l'eliminazione dei lubrificanti usati. Nell'ambito di tale servizio pubblico, le imprese che, dopo averli raccolti, bruciano o rigenerano lubrificanti usati ricevono una sovvenzione pari alla differenza fra i costi ed il ricavato della vendita degli stessi, tenuto conto di un profitto ragionevole. Le sovvenzioni sono finanziate mediante una tassa speciale riscossa sugli olî lubrificanti immessi in consumo.

In Francia, gli olî lubrificanti rigenerati sono esenti dalla tassa specifica che colpisce gli olî lubrificanti nuovi.

In Italia, come abbiamo visto, l'imposta di fabbricazione sugli olî rigenerati ottenuti da olî usati raccolti, è dovuta nella misura del 25 % dell'aliquota applicata ai prodotti di prima raffinazione. Proprio in questo paese il gettito delle tasse gravanti sui lubrificanti è il più elevato (2% del gettito dell'imposta di fabbricazione sugli olî minerali, mentre non v'era imposizione, fino ad epoca recente almeno, in Danimarca ed in Irlanda) e ciò spiega, forse, l'iniziativa presa dalla Commissione.

La proposta di direttiva per l'armonizzazione delle imposte di fabbricazione sugli olî minerali, presentata dalla Commissione al Consiglio il 9 agosto 1973, contiene norme specifiche perché l'armoniz-

zazione auspicata non sia di ostacolo alla messa in opera di provvedimenti fiscali che consentano di trovare una soluzione appropriata del problema degli olî residui (artt. 6 e 18).

Il Governo italiano ricorda opportunamente che in quella proposta, basata sull'art. 99 del Trattato, la Commissione stessa considera che «la libera circolazione fra gli Stati membri ed un regime tale da garantire che non siano falsate le condizioni di concorrenza possono essere realizzati *soltanto* mediante un'armonizzazione sul piano comunitario delle accise che colpiscono il consumo degli olî minerali» e che «allo scopo di assicurare uguali condizioni di concorrenza sul piano comunitario le modalità di riscossione e di controllo dell'accisa devono essere, nella maggior misura possibile, armonizzate fra gli Stati membri».

In secondo luogo, la concessione di un'indennità o l'esenzione da un tributo implicano il rispetto di condizioni rigorose, il cui controllo deve essere assicurato mediante l'assoggettamento a vigilanza permanente dell'intero ciclo di produzione. Per quanto riguarda i prodotti importati, nessun elemento (certificato d'origine od altro) permette attualmente di sincerarsi delle condizioni in cui essi sono stati rigenerati. Come il Governo italiano ha spiegato nella risposta, pervenuta alla Corte il 15 ottobre 1979, ai quesiti da voi postigli (pag. 13) non è possibile distinguere un olio nuovo da uno rigenerato. Inoltre, se un'esenzione simile a quella applicata in Italia fosse concessa nello Stato membro di provenienza del lubrificante importato in Italia, l'aggiunta dell'esenzione italiana rischierebbe di far beneficiare i lubrificanti importati in Italia di una doppia agevolazione. Non potendosi identificare il prodotto rigenerato ammesso a beneficiare dell'aliquota ridotta, è, quindi, impossibile accordare l'esenzione ai prodotti importati.

Infine, per ammissione stessa della Commissione, nessuno Stato membro, eccetto due (Repubblica federale di Germania e Danimarca), ha adottato disposizioni d'esecuzione della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975 e la Commissione non ha affatto fornito la prova che, allo stato attuale, i prodotti di cui trattasi siano sottoposti ad una disciplina fiscale uniforme in tutti gli Stati membri.

V — A conclusione della presente disamina non si può fare a meno di constatare che le divergenze fra le legislazioni nazionali in materia di tutela dell'ambiente possono dar luogo a divergenze nel trattamento fiscale dei lubrificanti rigenerati nazionali e dei prodotti similari importati, differenze che possono incidere sul funzionamento del mercato comune e provocare distorsioni nella concorrenza.

L'eliminazione di dette disparità non deve, tuttavia, in alcun caso, compromettere la tutela dell'ambiente, nella fattispecie l'eliminazione e la rigenerazione dei prodotti petroliferi usati, obiettivi che fanno parte, fin d'ora, del diritto comunitario positivo.

Non essendo applicati uniformemente gli aiuti previsti a livello comunitario, non si può esigere in base al solo art. 95 l'eliminazione immediata degli incentivi fiscali

ancora accordati a livello nazionale, senza che ne risulti una situazione pericolosa dal punto di vista della tutela dell'ambiente, ed anche della politica energetica.

Sarebbe, comunque, prematuro constatare un inadempimento da parte dell'Italia, quando le istanze comunitarie e gli Stati membri hanno in cantiere una nuova disciplina intesa a permettere l'eliminazione completa degli olî usati e la riorganizzazione del settore su basi più sane.

Concludo che la Corte voglia respingere il ricorso e porre le spese a carico della Commissione.