CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 6 marzo 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente causa riguarda la compatibilità col diritto comunitario di diritti riscossi per controlli fitosanitari di bulbi e piante destinati all'esportazione, effettuati in base ad una convenzione internazionale per la protezione dei vegetali.

2. A norma dell'art. 6 a) della legge olandese 5 aprile 1951 sulle malattie dei vegetali, le analisi o esami effettuati dal servizio fitosanitario, che dipende dal ministero dell'Agricoltura e della Pesca, possono dar luogo ad un compenso in base ad una tariffa fissata dal ministro competente. Una decisione del 23 giugno 1967, la Tarief Plantenziektekundige Dienst (tariffa del servizio fitosanitario), fissa i diritti di cui trattasi. A norma dell'art. 1, n. 1, di tale decisione, i diritti relativi alle spese di ispezione delle partite di bulbi, tuberi e rizomi di piante ornamentali presentati per l'esportazione devono essere calcolati in relazione al peso lordo della partita; i diritti relativi a partite di piante lignee o erbacee presentate per l'esportazione devono essere calcolati in relazione all'importo netto figurante sulla fattura ovvero al peso lordo della partita. In pratica, per quanto riguarda i sopralluoghi su piante, solo il 75% del costo dei sopralluoghi viene addebitato agli esportatori considerato che solo il 75% della produzione viene esportato. Il rimanente 25% dei costi è a carico dello Stato.

3. Negli anni 1974-1977, il servizio fitosanitario procedeva a numerosi controlli, sopralluoghi compresi, di bulbi e piante negli stabilimenti della P. Bakker Hillegom BV (in prosieguo: la « Bakker »), un importatore esportatore di bulbi da fiore, richiedendo il pagamento di una somma totale di 317 400 HFL, relativa al costo dei controlli, calcolata in conformità della summenzionata decisione. La Bakker rifiutava di pagare sostenendo, in particolare, che l'importo fatturato non corrispondeva in alcun modo al costo effettivo dei controlli. Lo Stato, rappresentato dal ministero dell'Agricoltura, intentava un'azione di recupero.

4. I giudici di merito accoglievano in buona parte la domanda dello Stato, condannando la Bakker a pagare diritti per circa 277 000 HFL. Lo Hoge Raad (corte suprema dei Paesi Bassi) era in dubbio sulla compatibilità col diritto comunitario di due aspetti del calcolo e della riscossione dei diritti: in primo luogo, il fatto che i diritti erano determinati con riferimento al peso lordo o all'importo netto fatturato e, in secondo luogo, il fatto che un importo proporzionale dei costi dei sopralluoghi su piante, che dovevano essere effettuati prima che la destinazione delle piante stesse fosse nota, gravava sui prodotti presentati per l'esportazione ma non su quelli venduti sul mercato interno. Esso ha pertanto sottoposto alla

* Lingua originale: l'inglese.

Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se il diritto comunitario, ed in particolare gli artt. 12, 16 e 36 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, consenta che diritti riscossi per controlli di partite di piante presentate all'esportazione, calcolati ai sensi dell'art. 1, n. 1, della tariffa del servizio fitosanitario, e quindi in funzione del peso o dell'importo della fattura, non vengano considerati tasse d'effetto equivalente a dazi doganali qualora l'importo totale riscosso per i controlli all'esportazione non sia superiore all'importo totale dei costi diretti od indiretti connessi ai controlli stessi,

o se possa escludersi che tali diritti costituiscano tasse d'effetto equivalente a dazi doganali solo qualora l'importo di ciascun diritto sia in funzione dei costi del concreto controllo per cui esso è riscosso.

2) Qualora sia vero che:

a) i sopralluoghi su piante vengono effettuati in quanto certe malattie, da cui si deve indicare nelle dichiarazioni doganali che le piante destinate all'esportazione sono esenti, possono venire accertate solo quando le piante si trovano ancora nel terreno, e

b) al momento dei sopralluoghi su piante non si sa ancora a quale mercato sono destinate le piante che si trovano nel terreno, sicché tali controlli all'esportazione riguardano inevitabilmente anche le piante destinate al mercato olandese,

se la circostanza che il 75% dei costi dei sopralluoghi su piante sia imputato all'esportazione (in quanto il 75% dei bulbi interessati da tali sopralluoghi viene esportato) e che il rimanente 25% di tali costi non sia fatturato ai commercianti che vendono i bulbi sul mercato olandese, consenta di ritenere che la fatturazione agli esportatori dei costi dei sopralluoghi su piante non è compatibile con il diritto comunitario ».

5. Risulta dal fascicolo che, in seguito a modifiche della normativa in materia, non vengono più riscossi diritti per il controllo di bulbi e tuberi destinati all'esportazione e che l'esecuzione dei sopralluoghi è stata affidata ad una fondazione privata a cui tutti i produttori sono tenuti a versare contributi. Il particolare sistema di imposizione fiscale che ha dato luogo alla presente controversia presenta quindi un'importanza meramente storica.

6. In primo luogo, è necessario delimitare l'ambito giuridico entro il quale si inserisce la soluzione delle questioni sollevate. Il giudice nazionale fa riferimento a tre norme del Trattato CEE, e cioè gli artt. 12, 16 e 36. Nell'ambito di una controversia relativa a diritti riscossi in occasione di esportazioni, gli artt. 12 e 16 sono chiaramente pertinenti. Per quanto riguarda l'art. 36, la Corte ha dichiarato, nella sentenza nella causa 46/76, Bauhuis/Stato olandese (Racc. 1977, pag. 5), che esso va interpretato restrittivamente e non può essere inteso nel senso che auto-

rizzi l'emanazione di provvedimenti diversi da quelli contemplati agli artt. 30-34, ossia restrizioni quantitative all'importazione o all'esportazione e misure d'effetto equivalente: l'art. 36 non può quindi essere interpretato nel senso che consenta la riscossione di diritti (punti 12-14 della motivazione della sentenza). L'art. 36 non può pertanto fornire elementi per la soluzione delle questioni sollevate.

La prima questione

7. La prima questione va esaminata alla luce della giurisprudenza elaborata dalla Corte di giustizia. È giurisprudenza costante che le tasse imposte da uno Stato membro su prodotti importati da altri Stati membri o ivi esportati debbono di norma essere considerate come tasse di effetto equivalente a dazi doganali e sono di conseguenza vietate in quanto costituiscono un ostacolo agli scambi intracomunitari (v., ad esempio, sentenza in causa 29/72, Marimex/Amministrazione finanziaria italiana, Racc. 1972, pag. 1309; causa 39/73, REWE-Zentralfinanz/Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, Racc. 1973, pag. 1039).

8. La Corte ha tuttavia ritenuto che tale divieto sia privo di oggetto qualora i controlli di cui è causa siano imposti da una direttiva comunitaria diretta a facilitare gli scambi tra Stati membri prescrivendo l'esecuzione di controlli nel paese di origine prima dell'esportazione verso altri Stati membri. In un caso del genere, i diritti riscossi per i controlli non costituiscono tasse di effetto equivalente a dazi doganali « purché il loro importo non ecceda il costo effettivo del controllo » (sentenza nella causa 46/76, Bauhuis/Stato olandese, Racc. 1977, pag. 5, punto 31 della motivazione). Nella sentenza nella causa 89/76 (Commissione/Paesi Bassi, Racc. 1977, pag. 1355), la Corte ha espresso lo stesso orientamento per quanto riguarda diritti riscossi in occasione di controlli fitosanitari su piante destinate all'esportazione eseguiti nell'ambito di una convenzione internazionale per la protezione delle piante sottoscritta da tutti gli Stati membri. La Corte ha ritenuto che tali controlli imposti dalla convenzione fossero destinati a favorire la libera circolazione delle merci e che, stando cos le cose, i diritti riscossi per tali controlli non potessero essere considerati come 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 » (punto 16 della motivazione della sentenza).

9. È pacifico che i controlli erano stati effettuati nell'ambito della stessa convenzione internazionale considerata nella causa Commissione/Paesi Bassi, ossia la convenzione internazionale per la protezione delle piante del 6 dicembre 1951. I diritti riscossi dalle autorità olandesi debbono quindi essere considerati, in linea di massima, compatibili con il divieto di tasse di effetto equivalente, purché soddisfino la condizione, stabilita nelle sentenze Bauhuis e Commissione/Paesi Bassi, che il loro importo non superi il costo effettivo dei controlli in occasione dei quali essi sono stati riscossi.

10. Con la prima questione si chiede infatti alla Corte di stabilire se il metodo di riscossione dei diritti applicato dalle autorità olandesi soddisfi tale condizione. La Bakker sostiene che l'ammontare dei diritti deve riflettere direttamente il costo effettivo del singolo controllo e aggiunge che il calcolo dei diritti con riferimento al peso o al valore sfocia in una forma di finanziamento collettivo che penalizza i grossi esportatori, aventi elevate capacità produttive. Il governo olan-

dese, d'altra parte, sostiene che per soddisfare la condizione posta dalla giurisprudenza della Corte basta che, per un dato periodo, la somma globale versata da tutti gli esportatori interessati per controlli su una determinata categoria di prodotti sia ragionevolmente proporzionale al costo globale di tali controlli. Esso aggiunge che, alla luce della necessità di ripercuotere sugli esportatori i costi diretti e indiretti dei controlli, un sistema individuale di riscossione sarebbe impraticabile e piÚ costoso del calcolo dei diritti sulla base del peso o del valore.

11. Il governo olandese fa valere, in particolare, la sentenza nella causa 1/83, IFG/Freistaat Bayern (Racc. 1984, pag. 349). Tale causa verteva sulla compatibilità col divieto di tasse di effetto equivalente di diritti riscossi, per ispezioni su carni importate da un paese terzo, da uno Stato membro in cui la direttiva comunitaria relativa ai controlli sanitari sulle importazioni da paesi terzi non era ancora interamente entrata in vigore. In tale caso, la Corte ha dichiarato che:

« (...) non si può impedire ad uno Stato membro di ripercuotere sull'importatore, al momento del rilascio dei documenti d'importazione o al momento dell'importazione stessa, non solo il costo di operazioni di controllo specifiche concernenti le merci di cui trattasi, ma anche le spese amministrative occasionate dall'organizzazione del controllo sanitario.

La sola limitazione a questo riguardo imposta dal diritto comunitario è la necessità di un rapporto adeguato tra l'importo del tributo e le spese cagionate dal controllo » (punti 17-18 della motivazione).

12. La condizione che vi sia un « rapporto adeguato » tra l'ammontare dei diritti e il costo dei controlli sembra essere notevolmente meno rigida di quella posta nelle sentenze Bauhuis e Commissione/Paesi Bassi. Si dovrebbe tuttavia tener presente che, come la Corte ha confermato nella sentenza IFG, « il controllo sanitario delle merci importate da paesi terzi è effettuato in un contesto di fatto e di diritto diverso dal controllo delle merci originarie della Comunità (...) » (punto 10 della motivazione). Alla luce di tale contesto di fatto e di diritto diverso, ritengo che il governo olandese non possa far valere la sentenza IFG nel caso presente e che la condizione da applicare sia quella posta nelle sentenze Bauhuis e Commissione/Paesi Bassi.

13. Risulta chiaramente dai termini impiegati in tali sentenze — secondo cui l'ammontare dei diritti non può superare il costo effettivo dei controlli — che tale condizione va intesa in senso restrittivo. In ogni caso, poiché tale condizione definisce la portata di un'eccezione ad un divieto fondamentale del Trattato, essa va chiaramente interpretata e applicata restrittivamente. Ne consegue che ogni diritto riscosso deve avere un rapporto diretto col costo effettivo dei controlli effettuati a vantaggio del singolo esportatore.

14. La condizione di un rapporto diretto tra i diritti e i costi significa a mio parere che possono essere ripercossi sull'esportatore solo i costi diretti di un controllo, quali, ad esempio, le spese di manodopera o di viaggio, e non invece i costi indiretti quali le spese amministrative di organizzazione dei controlli sanitari. Per definizione, i costi indiretti non possono avere un rapporto diretto con un singolo controllo e consentire che essi siano ripercossi offre alle autorità

nazionali la possibilità di abusare della limitata eccezione autorizzata dalla Corte. Anche se nella sentenza IFG la Corte ha autorizzato la ripercussione di costi indiretti sugli importatori, tale causa si collocava però, come si è già osservato, in un contesto di fatto e di diritto diverso. Vorrei aggiungere che a mio parere nulla impedirebbe ad uno Stato membro di calcolare, per ragioni di opportunità amministrativa, i costi diretti su una base forfettaria prefissata, ad esempio una tariffa oraria per il lavoro di un tecnico di laboratorio, purché evidentemente tale tariffa fosse applicata in maniera uniforme.

15. È del tutto chiaro che un sistema di riscossione di diritti in relazione al peso lordo o all'importo fatturato non può garantire un rapporto diretto tra i diritti riscossi e i costi effettivi dei controlli. Nella sua sentenza 11 luglio 1989, Ford España SA (causa 170/88, Racc. pag. 2305), la Corte ha infatti dichiarato che una tassa sullo sdoganamento di merci importate, calcolata in relazione al valore delle merci, non poteva dirsi corrispondente alle spese sostenute dalle autorità doganali o al servizio reso all'importatore.

16. A mio parere, la prima questione pregiudiziale va quindi risolta nel senso che gli artt. 12 e 16 del Trattato CEE vietano la riscossione di diritti per controlli di partite di piante (o di parti di esse) destinate all'esportazione in altri Stati membri, effettuati nell'ambito di una convenzione internazionale per la protezione dei vegetali, a meno che l'ammontare dei diritti sia inferiore al costo effettivo dei singoli controlli in occasione dei quali essi sono riscossi.

La seconda questione

17. Con la seconda questione si chiede infatti, qualora i sopralluoghi su piante debbano essere eseguiti prima che la destinazione delle piante sia determinata, e qualora il 75% circa delle piante sia esportato, se gli artt. 12 e 16 del Trattato CEE consentano di imputare all'esportazione solo il 75% dei costi dei controlli.

18. Si è già visto in relazione alla prima questione che il sistema di riscuotere diritti in occasione di controlli in funzione del peso lordo o dell'importo fatturato è incompatibile con il divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali in quanto tale sistema non può garantire un rapporto diretto tra l'ammontare dei diritti e i costi dei controlli. La natura arbitraria di un siffatto sistema di imposizione è a mio parere accentuata ove il sistema sia per giunta diretto a garantire che i diritti corrispondano ad una proporzione predeterminata dei costi totali.

19. Tuttavia nella seconda questione sollevata dal giudice nazionale rimane un problema sostanziale che formulerei nei seguenti termini: supponendo che i diritti siano calcolati e riscossi in maniera tale da corrispondere al costo effettivo dei singoli controlli, se sia compatibile con gli artt. 12 e 16 del Trattato il fatto di ripercuotere tali costi, o una parte di essi, sui soli esportatori.

20. Il governo olandese sostiene che, dato che solo gli esportatori hanno bisogno di un certificato fitosanitario per poter smerciare i loro prodotti, i sopralluoghi su piante sono

di fatto un servizio reso ai soli esportatori: è quindi equo che su essi soli gravi una quota proporzionale dei costi. La Bakker e la Commissione sostengono invece che tutti i produttori, indipendentemente dal fatto di esportare i loro prodotti, possono trarre un vantaggio dai controlli, che costituiscono di fatto un controllo di qualità, e che è quindi discriminatorio riscuotere i diritti nei confronti dei soli esportatori.

21. A mio parere, dalla citata sentenza Commissione/Paesi Bassi risulta che il fatto di riscuotere diritti nei confronti dei soli esportatori per controlli effettuati nell'ambito di una convenzione internazionale può essere compatibile con gli artt. 12 e 16 del Trattato. Tuttavia, si deve tener presente che l'esclusione del divieto fondamentale di tasse di effetto equivalente in tale causa (e nella precedente causa Bauhuis) era precisamente giustificata dalla Corte con riferimento al fatto che i controlli erano diretti a facilitare la libera circolazione delle merci.

22. Se fosse provato, nel caso di specie, che un produttore che vende i suoi prodotti sul mercato interno trae anch'esso dai controlli un vantaggio equivalente a quello ottenuto dagli esportatori, ad esempio perché tali controlli evitano la necessità di ulteriori controlli, non sarebbe più giustificata l'esclusione del divieto di tasse di effetto equivalente poiché in una situazione del genere i controlli non avrebbero più il solo scopo di facilitare gli scambi. Tuttavia, se il vantaggio eventualmente ottenuto avesse un carattere meramente secondario e accessorio, allora, a mio parere, sarebbe ancora giustificata la riscossione nei confronti dei soli esportatori. Spetta al giudice nazionale accertare in fatto se i prodotti venduti sul mercato interno fruiscano di un vantaggio equivalente.

23. Di conseguenza, la seconda questione dovrebbe essere risolta nel senso che, qualora i sopralluoghi su piante siano effettuati nell'ambito di una convenzione internazionale per la protezione dei vegetali prima che sia stabilito se le piante siano destinate all'esportazione o al mercato interno, gli artt. 12 e 16 del Trattato CEE non ostano alla riscossione di diritti per tali controlli sulle piante (o parti di esso) presentate per l'esportazione in altri Stati membri escluse quelle destinate al mercato interno, a meno che sia provato che i produttori di piante destinate al mercati interno traggono dai controlli un vantaggio equivalente a quello ottenuto dagli esportatori.