

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JEAN-PIERRE WARNER
DELL'11 OTTOBRE 1973 ¹

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Le presenti questioni pregiudiziali, sottoposte dall'Arbeidsrechtbank di Anversa, sollevano interessanti quesiti circa l'applicazione della tariffa doganale comune.

Una legge belga dell'aprile 1960, modificata nel luglio 1962, stabiliva che per tutte le importazioni in Belgio di diamanti grezzi (tranne qualche trascurabile eccezione) dovesse venir versata, a favore del Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, una somma pari ad $\frac{1}{3}$ % del valore del prodotto importato. Questo ente, come indica la sua stessa denominazione, ha il compito di fornire determinate prestazioni previdenziali ai lavoratori dell'industria belga del diamante. Nelle cause di merito davanti all'Arbeidsrechtbank, in cui è parte attrice, il Sociaal Fonds pretende dalle convenute (ditte importatrici in Belgio di diamanti grezzi) il pagamento dei contributi da esse dovuti a norma di legge per l'anno 1968, nonché il versamento delle ammende e degli interessi di mora. Le convenute eccepiscono, tra l'altro, che la richiesta di tali contributi è incompatibile con il diritto comunitario e quindi è illegittimo irrogare ammende e pretendere interessi di mora.

Non è questa la prima volta che la Corte si trova a dover esaminare la questione della compatibilità di quella legge belga con il diritto comunitario. Già nelle cause 2 e 3-69 — *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders* contro *Brachfeld and Chougol* (Racc. 1969, pag. 211) — essa statui che i contributi in questione corrispondono ad oneri d'effetto equivalenti a dazi doganali, nel significato attri-

buito all'espressione dagli artt. 9 e 12 del trattato CEE. È chiaro, quindi, che uno Stato membro non può applicarli alle importazioni di prodotti provenienti da altri Stati della Comunità. Nel caso, invece, di importazioni provenienti da paesi terzi, il trattato — sempre secondo il parere della Corte — non contempla simili divieti, almeno per il periodo precedente l'entrata in vigore della tariffa doganale comune. La Corte non ebbe però l'occasione di prendere in esame l'ipotesi di importazioni da paesi terzi avvenute dopo quella data, poiché i contributi di cui a quella fattispecie si riferivano al periodo 1° gennaio 1960 - 30 settembre 1963. Essa si limitò ad affermare che l'introduzione unilaterale o il mantenimento di siffatti oneri da parte di uno Stato membro potrebbe ostacolare il conseguimento degli obiettivi che si intende raggiungere attraverso l'applicazione uniforme della tariffa doganale comune nei confronti dei paesi terzi; e questo soprattutto nel caso in cui il principio della libertà di movimento nell'ambito della Comunità delle merci che circolano liberamente in uno Stato membro sia insufficiente a compensare gli effetti dei provvedimenti nazionali. È in simili casi che può sorgere la questione del se il trattato ponga implicite restrizioni alla libertà degli Stati membri in questo campo. Tale riserva non poteva essere espressa in maniera più cauta.

Conformandosi alla sentenza della Corte nelle cause 2 e 3-69, l'attore ha rinunciato a pretendere dalle convenute i contributi sulle importazioni provenienti da altri Stati membri (che peraltro rappresentano una percentuale relativamente piccola del totale delle importazioni delle due ditte). D'altra parte, l'Arbeidsrecht-

bank ha stabilito che il diritto comunitario non pone alcun divieto alla riscossione di contributi sulle importazioni provenienti da paesi terzi fino al 1° luglio 1968, data in cui, con il regolamento CEE del Consiglio n. 950/68, è entrata in vigore la tariffa doganale comune. Le questioni deferite a questa Corte dall'Arbeidsrechtbank si riferiscono perciò solo alle importazioni da paesi terzi effettuate dopo il 1° luglio 1968. In altri termini, voi siete ora chiamati a risolvere il problema lasciato insoluto nelle cause 2 e 3-69.

La tesi delle convenute si fonda su due argomenti principali: in primo luogo, l'introduzione o il mantenimento da parte di qualsiasi Stato membro di oneri aventi effetto equivalente a dazi doganali sulle importazioni provenienti da paesi terzi è sostanzialmente incompatibile con l'introduzione di una tariffa doganale comune, valida per tutti gli Stati membri, che costituisce uno degli obiettivi del trattato CEE. In secondo luogo, stando così le cose, l'art. 5 del trattato fa divieto, a tutti gli Stati membri, di introdurre o mantenere siffatti oneri dopo l'entrata in vigore della tariffa doganale comune.

Sarebbe superfluo ripetere gli argomenti davvero interessanti e persuasivi addotti dalle convenute a sostegno della loro tesi; è con rammarico, lo confesso, che sono giunto alla conclusione che essi vanno respinti.

Il nocciolo della questione sta essenzialmente nell'interpretazione del trattato.

La prima menzione che esso fa della tariffa doganale comune, la troviamo all'art. 3, il quale elenca tutta una serie di adempimenti che la Comunità deve portare a termine per conseguire gli obiettivi indicati dall'art. 2. I primi due sono:

- «a) l'abolizione tra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente;
- b) l'istituzione di una tariffa doganale comune ed una politica commercia-

le comune nei confronti degli Stati terzi.»

A questi fanno seguito:

- «d) l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura;
- e) l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti;
- f) la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune.»

Ora, mentre sub a) si parla espressamente di eliminazione delle misure di effetto equivalente ai dazi doganali negli scambi tra Stati membri, nulla del genere è invece previsto sub b), riguardo agli scambi con i paesi terzi. A questo punto ci si può chiedere se il legislatore abbia ritenuto che l'abolizione da parte dei singoli Stati membri degli oneri di effetto equivalente ai dazi doganali negli scambi con i paesi terzi fosse una necessaria conseguenza dell'introduzione della tariffa doganale comune, oppure se l'abbia considerata un elemento di valutazione nella scelta della politica comunitaria in altri settori, in particolare nell'agricoltura e nel commercio. La risposta viene dalle successive disposizioni del trattato, alle quali rinvia lo stesso art. 3.

Tra queste, le più pertinenti sono quelle concernenti l'unione doganale, preannunciate dall'art. 9, n. 1. Non ritengo che tale norma, da sola, possa effettivamente chiarire il problema. Essa, infatti, recita:

«La Comunità è fondata sopra un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e importa il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione, e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi.»

Ciò dimostra che agli occhi del legislatore sussisteva un'interdipendenza tra soppressione dei dazi doganali e scomparsa degli oneri di effetto equivalente gravanti sui rapporti tra gli Stati membri da una

parte, e l'adozione di una tariffa doganale comune dall'altra. Tale interdipendenza non è invece riscontrabile negli altri adempimenti prescritti dai paragrafi a) e b) dell'art. 3, laddove, cioè, si prevede l'abolizione delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente ai dazi doganali negli scambi tra Stati membri, e l'adozione di una politica commerciale comune nei confronti dei paesi terzi.

Nemmeno l'art. 10, invocato anch'esso dalle convenute nelle loro argomentazioni, può giovare a risolvere la questione. È vero che tale norma contempla la possibilità di imporre degli oneri di effetto equivalente ai dazi doganali sulle importazioni da paesi terzi, ma si tratta di oneri imposti o dai singoli Stati membri prima dell'entrata in vigore della tariffa doganale comune, oppure dalla stessa Comunità. L'art. 10 non autorizza affatto gli Stati membri ad imporre tali oneri in permanenza. Lo stesso vale per l'art. 112, n. 2, che accenna anch'esso ad una simile possibilità.

Quello che mi ha convinto — anche se, come ho detto, mio malgrado — a suggerirvi di respingere la tesi delle convenute, è stato un attento esame degli articoli del trattato compresi nel capo I, «Unione doganale», il quale si suddivide in due sezioni. La prima, comprendente gli artt. dal 12 al 17, è intitolata «Abolizione dei dazi doganali fra gli Stati membri»; la seconda (artt. 18—29) tratta invece della «Fissazione della tariffa doganale comune». Tra le disposizioni delle due sezioni c'è un singolare contrasto.

L'art. 12 — il primo della prima sezione — stabilisce che:

«Gli Stati membri si astengono dall'introdurre tra loro nuovi dazi doganali all'importazione ed all'esportazione o tasse di effetto equivalente, e dall'aumentare quelli che si applicano nei loro rapporti commerciali reciproci.»

Questa norma riecheggia l'art. 3, e ancor di più l'art. 9, dal momento che accomuna espressamente gli oneri aventi effetto equivalente e i dazi doganali nell'ambito degli scambi fra gli Stati membri.

L'art. 13, poi, recita:

«1. I dazi doganali all'importazione, in vigore tra gli Stati membri, sono progressivamente aboliti ad opera di questi, durante il periodo transitorio, secondo le modalità previste dagli artt. 14 e 15.

2. Le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione, in vigore tra gli Stati membri, sono progressivamente abolite ad opera di questi, durante il periodo transitorio. La Commissione determina, mediante direttive, il ritmo di tale abolizione. Essa si ispira alle norme previste dall'art. 14, nn. 2 e 3, ed alle direttive stabilite dal Consiglio in applicazione del citato n. 2.»

In altri termini, dazi doganali e tasse di effetto equivalente andavano aboliti secondo modalità differenti: se ne deve dedurre che, agli occhi del legislatore comunitario, tra gli uni e le altre esiste una precisa differenza. Alla stessa inevitabile conclusione è pervenuta anche questa Corte, allorché nella sentenza 2 e 3-69 ha sancito che la nozione di «tassa d'effetto equivalente» comprende qualsiasi onere pecuniario, diverso da un dazio doganale propriamente detto, che colpisce la merce per il fatto di avere varcato una frontiera. Ciò non consente, quindi, né di attribuire alla nozione di dazio doganale una portata più vasta di quella che essa ha nel trattato, né di ridurre quella di onere di effetto equivalente ad una figura introdotta unicamente *ex cautela*.

Quanto all'art. 14, esso determina particolareggiatamente il ritmo e le modalità dell'abolizione progressiva dei dazi doganali tra gli Stati membri. Nessun accenno è fatto alle tasse di effetto equivalente, contrariamente a quanto ci si attenderebbe dopo la lettura dell'art. 13. È evidente che tali oneri sono disciplinati dall'art. 14 solo nei limiti consentiti dal n. 2 dell'art. 13.

Niente di più si può ricavare dall'art. 15. Anch'esso non parla che di dazi dogana-

li, senza alcun riferimento alle tasse di effetto equivalente.

L'art. 16 dispone:

«Gli Stati membri aboliscono tra loro, al più tardi alla fine della prima tappa, i dazi doganali all'esportazione e le tasse di effetto equivalente.»

L'art. 17, infine, è importante nella misura in cui mette in luce il significato preciso che il legislatore comunitario ha voluto attribuire al termine «dazi doganali». Esso, infatti, così recita al n. 1:

«Le disposizioni degli artt. da 9 a 15, n. 1, sono applicabili ai dazi doganali di carattere fiscale. Tuttavia, questi dazi non sono presi in considerazione per il calcolo del gettito totale dei dazi doganali, né per quello dell'abbassamento dell'insieme dei dazi, di cui all'art. 14, nn. 3 e 4.»

L'art. 17 continua poi con minuziose disposizioni in merito ai dazi doganali di natura fiscale.

Ora, io ritengo che dall'esame degli articoli contenuti nella prima sezione debba trarsi questa logica conclusione: gli autori del trattato hanno voluto tenere ben distinti dazi doganali da un lato e tasse di effetto equivalente dall'altro. Ogniqualvolta hanno inteso accomunarli lo hanno fatto esplicitamente; se invece il richiamo riguarda esclusivamente i dazi doganali, è perché si è voluto che le norme relative si applicassero solo a questi.

Questo occorre aver presente per poter procedere all'esame della seconda sezione.

Non è il caso di soffermarsi sui dettagli delle disposizioni ivi contenute; basta ricordare che sono state elaborate con la stessa minuzia per disciplinare la progressiva instaurazione della tariffa doganale comune, specificando il ritmo e le modalità con cui i singoli Stati membri devono allineare le proprie tariffe. Ciò che colpisce subito è l'assenza di un qualsiasi accenno alle tasse di effetto equivalente; in tutta la seconda sezione non si parla che di dazi doganali. A mio avviso, se ne deve dedurre che il legislatore comunitario ha inteso escludere che

l'abolizione o la riduzione degli oneri di effetto equivalente riscossi da uno Stato membro sulle importazioni da paesi terzi costituisca un presupposto necessario per l'instaurazione della tariffa doganale comune. In caso contrario, avrebbe provveduto ad elaborare in materia una disciplina specifica.

Non occorre a questo punto ricercare le ragioni che hanno indotto gli autori del trattato ad assumere questo atteggiamento. È tuttavia interessante ricordare l'osservazione formulata in proposito dalla Commissione, che, cioè, l'abolizione unilaterale di tutti gli oneri di effetto equivalente ai dazi doganali negli scambi con i paesi terzi, da parte di tutti gli Stati membri, avrebbe indebolito la posizione della Comunità in sede di trattative doganali e commerciali con quei paesi. Ugualmente interessante (lo riferisco a puro titolo informativo, dato che né le opinioni del Consiglio, né quelle della Commissione sono vincolanti per la Corte) è notare come l'interpretazione del trattato che io vi propongo si accordi con l'atteggiamento assunto di conserva a questo riguardo dal Consiglio e dalla Commissione. In particolare, quest'ultima esamina abbastanza dettagliatamente, nelle sue osservazioni, il processo di abolizione degli oneri di cui è causa, nella sua attuazione pratica. Risulta così che le tasse di effetto equivalente applicate ai prodotti agricoli sono state abolite in forza della legislazione che ha instaurato la politica agricola comune, mentre quelle concernenti prodotti di altro genere sono state soppresse in molti casi da accordi stipulati tra Comunità e paesi terzi, nel quadro della politica commerciale comune.

Le convenute nelle cause di merito invocano, a sostegno della loro tesi, le sentenze rese da questa Corte nelle cause 40-49 *Hauptzollamt-Oberelbe* contro *Bollmann* (Racc. 1970, pag. 69) e 74-69 *Hauptzollamt Bremen-Freihafen* contro *Krohn* (ibid. pag. 451). A mio avviso, il richiamo non è pertinente. In quelle cause, infatti, si trattava di stabilire se uno Stato membro avesse facoltà di emanare

norme di diritto interno dirette ad interpretare o applicare la legislazione comunitaria. Qui, invece, siamo in presenza di una legge nazionale che, se la mia interpretazione del trattato è corretta, opera in **un settore affatto estraneo** alla tariffa doganale comune.

È vero che in certi casi l'imposizione, da parte di uno Stato membro, di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali può comportare alterazioni negli scambi commerciali e falsare il gioco della concorrenza in modo tale da pregiudicare il conseguimento degli obiettivi contemplati dal trattato. Io ritengo però che, in assenza di una norma del trattato che faccia obbligo agli Stati membri — espressamente o implicitamente — di abolire gli oneri in questione, l'iniziativa di affrontare la situazione in quei casi debba venir presa esclusivamente dalla Commissione. Altrimenti si dovrebbe concludere che il legislatore comunitario ha voluto attribuire ai giudici nazionali degli Stati membri una funzione che molti di essi sono impreparati ad esercitare, poiché comporterebbe delle decisioni di carattere preminentemente economico, che possono riflettersi sulla Comunità nel suo complesso, e, per di più, che sarebbero fondate su criteri vaghi e generici. In tal modo si giunge — sebbene attraverso altre vie — alla stessa conclusione, nei confronti delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, alla quale è pervenuta la Corte nelle cause 51 a 54-71 *International Fruit Company contro Produktschap Groenten en Fruit* (Racc. 1971, pag. 1107) riguardo alle restrizioni quantitative ed ai provvedimenti di effetto equivalente.

Può benissimo darsi che — come suggerisce la Commissione — il combinato

disposto degli artt. 5 e 113 vietasse agli Stati membri di introdurre qualsiasi nuovo onere di effetto equivalente ai dazi doganali dopo il 31 dicembre 1969. Ma tale questione è irrilevante ai fini della decisione delle presenti cause.

Né si tratta qui di stabilire se la riscossione di contributi, imposta dalla legge belga in oggetto, comporti effettivamente delle conseguenze negative nel commercio o nella concorrenza. Questa precisazione si rende necessaria perché l'attore nelle cause principali ha esibito alcuni dati statistici per dimostrare che tali conseguenze non si sono prodotte, mentre le convenute dal canto loro, si sono dichiarate disposte a provare il contrario. Ora, se il mio punto di vista è giuridicamente corretto, non spetta né a questa Corte né all'*Arbeidsrechtbank* il compito di risolvere il problema. In ogni caso, anche se la mia interpretazione è errata, tale compito esula dall'ambito delle questioni pregiudiziali deferite alla Corte.

Soffermiamoci ora ad esaminare proprio tali questioni: esse sono otto ed, entro certi limiti, si ripetono. Per di più, sotto taluni aspetti, investono argomenti che esulano dalla materia del contendere oggetto delle cause di merito. Infatti, come ho già fatto rilevare, è inutile attardarsi a stabilire se il diritto comunitario imponga delle restrizioni alla libertà degli Stati membri di introdurre nuovi oneri di effetto equivalente ai dazi doganali e, in caso affermativo, quali siano tali restrizioni e da qual momento esse siano efficaci. I contributi di cui è causa potevano imporsi a partire dal 1962, ed erano perfettamente legittimi, in quanto applicati agli scambi con i paesi terzi, come risulta chiaramente dalla sentenza della Corte nelle cause 2 e 3-69.

Propongo quindi che, in luogo di risolvere ogni singola questione dell'*Arbeidsrechtbank*, questa Corte si pronunci come segue:

1. Né il trattato CEE, né il regolamento CEE del Consiglio n. 950/68, che instaura la tariffa doganale comune, obbligano gli Stati membri ad abolire

tutti gli oneri di effetto equivalente ai dazi doganali sulle importazioni provenienti direttamente da paesi terzi.

2. Qualsiasi obbligo, imposto ad uno Stato membro, di sopprimere simili oneri, può fondarsi unicamente su dei provvedimenti adottati dall'istituzione comunitaria competente a norma del trattato.