

SENTENZA DELLA CORTE
DELL'11 OTTOBRE 1973 ¹

Rewe-Zentralfinanz GmbH
contro Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe
(domanda di pronunzia pregiudiziale
proposta dall'Oberverwaltungsgericht für Nordrhein-Westfalen)

«Controllo fitosanitario»

Causa 39-73

M a s s i m e

Dazi doganali — Tasse d'effetto equivalente — Nozione — Controllo fitosanitario
— Oneri fiscali — Imposizione — Divieto
(Trattato CEE, art. 13, n. 2)

Vanno considerati tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali gli oneri pecuniari, qualunque ne sia l'entità, connessi al controllo sanitario delle merci, al momento del passaggio della frontiera, qualora tali oneri siano determinati secondo criteri autonomi, non comparabili con i criteri seguiti nel determinare l'eventuale onere pecuniario gravante sulle analoghe merci nazionali.

L'attività amministrativa dello Stato diretta a dare esecuzione ad un regime fitosanitario imposto nell'interesse generale, non può essere considerata come un servizio reso individualmente all'importatore, dal quale si può di conseguenza pretendere la corresponsione di un onere pecuniario.

Nel procedimento 39-73,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dall'«Oberverwaltungsgericht» del Land Nordrhein-Westfalen, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

REWE-ZENTRALFINANZ GMBH,

e

DIREKTOR DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMER WESTFALEN-LIPPE,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 13, n. 2, del trattato CEE,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e M. Sørensen, presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó. Dálaigh e A. J. Mackenzie Stuart (relatore), giudici;

avvocato generale: A. Trabucchi,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

Gli antefatti e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

La «Rewe-Zentralfinanz GmbH», società cooperativa con sede in Colonia, nel marzo 1970 importava dall'Italia una partita di mele per un totale di kg 19 195. Il 25 marzo 1970 il direttore della Camera dell'agricoltura della Westfalen-Lippe procedeva ad un controllo fitosanitario del prodotto, per il quale venivano addebitati all'attrice, con avviso del 26 marzo 1970, 29,10 DM.

Ritenendo che questa tassa costituisse una «tassa di effetto equivalente ai dazi doganali», vietata dall'art. 13, n. 2, del trattato CEE e dall'art. 13 del regolamento CEE del Consiglio n. 159/66 (GU 1966, pag. 3286), la «Rewe-Zentralfinanz GmbH» chiedeva al Tribunale amministrativo di Münster di annullare l'ingiunzione di pagamento della tassa fitosanitaria. Respinta la domanda, la ditta Rewe è ricorsa in appello dinanzi all'

Oberverwaltungsgericht del Land Nordrhein-Westfalen.

Con ordinanza 19 febbraio 1973, il suddetto Tribunale ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto in via pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Comunità europee le seguenti questioni:

- a) Se la nozione di «tassa di effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione» (art. 13, n. 2, del trattato CEE) includa le tasse richieste per la visita fitosanitaria effettuata in occasione dell'importazione in uno Stato membro di vegetali (nella fattispecie, di frutta) provenienti da un altro Stato membro;
- b) in caso affermativo, se ciò valga anche nel caso in cui la somma richiesta rappresenti un semplice rimborso (anche parziale) delle spese di controllo.

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 9 marzo 1973.

A norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE, hanno presentato osservazioni scritte la Rewe-Zen-

tralfinanz e la Commissione delle Comunità europee.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

L'attrice nella causa di merito e la Commissione delle Comunità europee hanno presentato osservazioni orali nell'udienza del 20 settembre 1973.

L'attrice nella causa di merito era rappresentata dall'avv. G. Meier.

La Commissione delle Comunità europee era rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Oldekop.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nella stessa udienza.

II — Osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello statuto

Le osservazioni presentate alla Corte si possono riassumere come segue:

A — Osservazioni dell'attrice nella causa di merito

Sulla prima questione

L'attrice osserva che la Corte ha affermato nella causa 29-72 — *Marimex/Amministrazione finanziaria italiana* (Racc. 1972, pag. 1309) che «vanno considerati tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali gli oneri pecuniari riscossi, per ragioni di controllo sanitario, al momento del passaggio della frontiera, qualora tali oneri siano determinati secondo propri criteri, non comparabili con i criteri di determinazione dell'onere pecuniario gravante sulle analoghe merci nazionali».

Poiché i controlli fitosanitari rientrano tra i controlli sanitari, la Corte, nella causa 29-72, si sarebbe già pronunciata sulla prima questione.

Dopo aver esaminato la portata di questa sentenza, l'attrice conclude che una tassa percepita all'importazione non co-

stituirebbe una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale, se i controlli sanitari sulla produzione interna e sulle merci importate fossero equivalenti, vuoi per quanto riguarda l'obiettivo perseguito, vuoi nella loro struttura, e se fosse possibile raffrontare i criteri in base ai quali viene calcolato l'ammontare dell'onere.

Sulla seconda questione

L'attrice nella causa di merito fa espresso rinvio alle sentenze della Corte nelle cause:

— 52 e 55-65 — *Repubblica federale di Germania/Commissione*, Racc. 1966, pag. 345;

— 7-68 — *Commissione/Repubblica italiana*, Racc. 1968, pag. 561;

— 24-68 — *Commissione/Repubblica italiana*, Racc. 1969, pag. 193;

— 2 e 3-69 — *Sociaal Fonds voor Diamantarbeiders/Brachfeld*, Racc. 1969, pag. 211

e ne trae la conclusione che ogni onere finanziario, anche minimo, può costituire una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale.

B — Osservazioni della Commissione delle Comunità europee

La Commissione, in primo luogo, prende in esame la legislazione tedesca relativa alle tasse sui controlli fitosanitari, in seguito passa in rassegna la legislazione concernente le importazioni di piante negli altri Stati membri. Dal raffronto risulta che vari Stati membri non riscuotono tasse per le ispezioni delle piante e dei prodotti vegetali importati.

Ciò confermerebbe il fatto che il rinunciare a tali tasse non dovrebbe porre problemi finanziari agli altri Stati membri.

Sulla prima questione

La Commissione osserva che la prima questione verte sull'interpretazione del

diritto comunitario per quanto riguarda le tasse riscosse per il controllo fitosanitario all'importazione, mentre nulla ha da vedere con i provvedimenti di controllo come tali.

Essa ritiene che quanto ha sancito la Corte nella causa 29-72 valga pure per quanto riguarda le tasse in questione. Anche considerando detta sentenza soltanto nell'ambito di quella determinata domanda d'interpretazione, se ne trae comunque la conclusione che, in base al principio secondo cui ogni deroga al divieto di applicare dazi d'effetto equivalente va interpretata restrittivamente, la legittimità di un simile onere fiscale va vagliata secondo criteri severissimi. Il servizio amministrativo da cui trae origine la tassa deve giovare al prodotto in modo chiaro e tangibile. L'aliquota della tassa però non può essere superiore al plusvalore conferito al prodotto dal servizio stesso. Dalla giurisprudenza della Corte si desume che la semplice autorizzazione a mettere in circolazione taluni prodotti nel paese d'importazione, non rappresenta un vantaggio per il quale può essere richiesto un corrispettivo. Non sarebbe nemmeno sufficiente il fatto che il servizio prestato da parte dell'amministrazione sia utile per l'economia nel suo complesso, se gli importatori e gli esportatori ne traggono soltanto un vantaggio generico e difficilmente valutabile. Il controllo fitosanitario all'importazione non migliora i prodotti controllati, fino a poter giustificare una richiesta di corrispettivo sotto forma di tassa.

Questi controlli, per la loro stessa natura, non vengono effettuati per giovare ai prodotti importati, ma servono per l'applicazione di divieti d'importazione o di restrizioni all'importazione imposti nel pubblico interesse.

In svariati casi, gli Stati membri prescrivono, oltre al controllo all'importazione, l'esibizione di un certificato fitosanitario ufficiale. I prodotti importati sono già soggetti alla legislazione fitosanitaria nei paesi d'origine, il che basterebbe già a garantire, in linea di massima, che questi prodotti sono esenti da organismi nocivi.

È quindi praticamente irrilevante il fatto che le piante importate possono essere messe in commercio nel paese di destinazione solo se superano il controllo fitosanitario.

Le tasse in oggetto ricadono perciò sotto il divieto di istituire dazi doganali e tasse d'effetto equivalente che gravino sugli scambi intracomunitari. L'affermazione non ha però valore assoluto, in quanto il divieto non si applica «qualora gli oneri pecuniari di cui trattasi rientrino in un sistema generale di tributi interni, applicati a tutte le merci — nazionali e importate — secondo gli stessi criteri».

Questa delimitazione scaturisce dal fatto che gli Stati membri hanno in linea di principio la facoltà (che possono esercitare solo nel rispetto delle eventuali disposizioni comunitarie vigenti in materia fiscale) di applicare gli oneri fiscali interni gravanti su talune merci anche alle merci analoghe importate, purché tale misura non implichi discriminazioni. Comunque, gli oneri di questo genere non colpiscono i prodotti importati a causa del passaggio della frontiera, ma in teoria per gli stessi motivi che hanno indotto gli Stati ad istituire la tassa interna sui prodotti locali.

Una corrispondenza con le tasse interne potrebbe dunque essere ammessa soltanto qualora queste ultime colpissero direttamente i prodotti nazionali analoghi e se fossero riscosse secondo parametri simili per controlli aventi lo stesso scopo e esercitati nelle stesse occasioni in cui si effettuano i controlli all'importazione.

Sulla seconda questione

Secondo la Commissione, si deve dare una soluzione negativa a questa questione: una tale conclusione scaturisce in primo luogo dalla nozione stessa di tassa di effetto equivalente a un dazio doganale, elaborata dalla Corte nella sua giurisprudenza. Una tassa, se viene applicata per il solo fatto del passaggio della frontiera, è una tassa d'effetto equivalente, che ostacola la libera circolazione delle merci. Il divieto resta dunque valido, in-

dipendentemente dallo scopo in vista del quale le tasse in questione sono state istituite, e dalla destinazione dei relativi introiti fiscali.

Osservazione finale

La Commissione richiama l'attenzione sul fatto che, sin dal 31 marzo 1965, essa ha sottoposto al Consiglio una proposta di direttiva relativa a provvedimenti miranti ad impedire l'introduzione negli Stati membri d'organismi nocivi alle

piante. La Commissione suggerisce agli Stati membri di prescrivere una ispezione fitosanitaria delle piante nel paese di origine, inoltre si propone di far garantire ogni importazione mediante un certificato rilasciato dalle competenti autorità. I controlli ordinari nello Stato di destinazione dovrebbero, invece, venire aboliti. Se questa proposta fosse approvata dal Consiglio, le tasse relative ai controlli fitosanitari all'importazione verrebbero eliminate contemporaneamente alle operazioni di controllo.

In diritto

- ¹ Con ordinanza 19 febbraio 1973, pervenuta in cancelleria il 9 marzo 1973, l'Oberverwaltungsgericht del Land Nordrhein-Westfalen ha sottoposto a questa Corte due questioni vertenti sull'interpretazione della nozione di «tasse di effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione» di cui all'art. 13, n. 2, primo inciso, del trattato CEE.
- ² La prima questione deferita alla Corte tende a stabilire se la somma percepita per il controllo fitosanitario, effettuate sulle piante al momento del loro passaggio della frontiera, debba considerarsi una tassa d'effetto equivalente, ai sensi dell'art. 13, n. 2, del trattato. Con la seconda questione si chiede a questa Corte se, risolta positivamente la prima questione, la stessa considerazione valga anche nell'ipotesi in cui la tassa sia d'importo pari od anche inferiore al costo del controllo all'importazione.
- ³ La nozione di tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione si riferisce a qualsiasi onere riscosso in occasione od in ragione dell'importazione, il quale, colpendo specificamente le merci importate, e non invece le merci nazionali similari, abbia sulla libera circolazione delle merci la stessa influenza restrittiva di un dazio doganale. L'obbligo di abolire queste tasse al termine del periodo transitorio non ammette alcuna distinzione fondata sullo scopo o sull'entità degli oneri, quindi il divieto si estende anche agli oneri percepiti per il controllo sanitario sulle merci importate. La situazione sarebbe diversa se gli oneri pecuniari di cui trattasi rientrassero in un sistema generale di tributi interni, gravanti su tutte le merci — nazionali ed importate — secondo gli stessi criteri.

- 4 È vero che talvolta è ammesso il rimborso delle spese connesse alla prestazione fornita, cioè il rimborso del costo effettivo e del valore reale del servizio, ma si tratta di casi sporadici, che non possono risolversi nell'elusione delle disposizioni dell'art. 13 del trattato. L'attività amministrativa dello Stato diretta a dare esecuzione ad un regime fitosanitario imposto nell'interesse generale, non può essere considerata come un servizio reso individualmente all'importatore, dal quale si possa di conseguenza pretendere la corresponsione di un onere pecuniario.
- 5 Di conseguenza, vanno considerati tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali gli oneri pecuniari, qualunque ne sia l'entità, connessi al controllo sanitario delle merci, al momento del passaggio della frontiera, qualora tali oneri siano determinati secondo criteri di calcolo autonomi, non comparabili con i criteri seguiti nel determinare l'eventuale onere pecuniario gravante sulle analoghe merci nazionali.

Sulle spese

- 6 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le difese orali dell'attrice nella causa di merito e della Commissione delle Comunità europee,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 13 e 117,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni deferitele dall'Oberverwaltungsgericht del Land Nordrhein-Westfalen con ordinanza 19 febbraio 1973, afferma per diritto:

- 1° Vanno considerati tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali gli oneri pecuniari, qualunque ne sia l'entità, connessi al controllo sanitario delle merci, al momento del passaggio della frontiera, qualora tali oneri siano determinati secondo criteri autonomi, non comparabili con i criteri seguiti nel determinare l'eventuale onere pecuniario gravante sulle analoghe merci nazionali.
- 2° L'attività amministrativa dello Stato diretta a dare esecuzione ad un regime fitosanitario imposto nell'interesse generale, non può essere considerata come un servizio reso individualmente all'importatore, dal quale si possa di conseguenza pretendere la corresponsione di un onere pecuniario.

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens de Wilmars
Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh	Mackenzie Stuart	

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'11 ottobre 1973.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

ALBERTO TRABUCCHI

DEL 20 SETTEMBRE 1973

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Roma locuta est.

Le questioni d'interpretazione poste in questa procedura dalla giurisdizione ger-

manica si trovano già esplicitamente o implicitamente risolte nella giurisprudenza di questa Corte, e in particolare nella sentenza del 14 dicembre 1972 nella causa pregiudiziale 29-72 (Marimex, Racc. 1972, pag. 1309 e segg.).