

sanitario, e ciò nella misura necessaria a garantire un trattamento non discriminatorio degli operatori economici che, effettuando scambi intracomunitari di carni fresche, sono a questo titolo sottoposti al pagamento di diritti di controllo sanitario nello Stato membro esportatore, e di coloro che importano da paesi terzi, a condizione che tali diritti non superino il costo effettivo del controllo.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars
 Pescatore Mackenzie Stuart O'Keefe Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 28 giugno 1978.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
 JEAN-PIERRE WARNER
 DEL 21 FEBBRAIO 1978 ¹

*Signor Presidente,
 signori Giudici,*

In questa causa la Corte si trova ancora una volta di fronte a questioni relative alla legittimità di diritti riscossi in Italia per il controllo sanitario di carni importate. La causa è stata rinviata alla Corte in via pregiudiziale dal Pretore di Alessandria.

Il 29 novembre 1971 e l'11 gennaio 1973, la Simmenthal S.p.A., attrice nella causa principale, importava in Italia dall'Uruguay partite di carne bovina congelata. Lo sdoganamento avveniva ad Alessandria. A norma dell'art. 32 del testo unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934

(GU 9 agosto 1934, n. 186), all'arrivo in Italia la carne veniva sottoposta a controllo sanitario. Per controlli del genere, la legge 30 dicembre 1970, n. 1239 (GU 1° febbraio 1971, n. 26) contempla dei diritti. Questi ammontavano a Lit. 128 370 per la prima partita ed a Lit. 186 775 per la seconda. Tali somme venivano pagate dall'attrice all'Amministrazione delle Finanze dello Stato, che è il convenuto nella causa principale. In detta causa, l'attore chiede la restituzione di tali somme, sostenendo che la loro riscossione era in contrasto col diritto comunitario.

¹ — Traduzione dall'inglese.

Le norme italiane in materia sono state esaminate in varie cause che si sono svolte dinanzi a questa Corte. In particolare, come ricorderete, sono state esposte esaurientemente dalla Commissione nella causa 35/76, la prima causa *Simmenthal* (Racc. 1976, pag. 1871) in cui la loro cronistoria è stata ricostruita fino al 1888. Ai fini della presente causa, il punto che a mio parere va messo in rilievo è che, a norma della legge 30 dicembre 1970, n. 1239, i diritti andavano calcolati a forfè per unità di peso delle merci visitate, nel caso delle carni del genere di cui trattasi — a quanto ci è stato detto dall'attrice — in Lit. 1 000 il quintale.

Dopo la discussione orale della causa dinanzi a questa Corte, sono avvenuti in Italia due fatti di una certa importanza. Il primo è stato la pubblicazione della legge 14 novembre 1977, n. 889, che ha abolito *ex nunc* (se ho ben capito) i diritti contemplati dalla legge 30 dicembre 1970, n. 1239 per le merci importate da o esportate in altri Stati membri della CEE o a questa associati e che contiene le disposizioni del caso, in particolare per quanto riguarda il bilancio dello Stato. Il secondo fatto è stata la sentenza 22 dicembre 1977 della Corte costituzionale italiana (n. 163 del 1977) *Unil-It e Ariete* contro *Amministrazione delle Finanze dello Stato*, che ha dichiarato la legge n. 1239, per quanto riguarda merci del genere, incompatibile col diritto comunitario e quindi con l'art. 11 della Costituzione italiana. Ciò ha avuto l'effetto (se non m'inganno) d'invalidare detta legge, per quanto riguarda merci del genere, *ex tunc*. In tale sentenza la Corte costituzionale italiana ha passato in rassegna, fra l'altro, le sentenze di questa Corte 29/72 (seconda causa *Marimex*; Racc. 1972, pag. 1309), 87/75 *Bresciani* (Racc. 1976, pag. 129), nella prima causa *Simmenthal* (già menzionata), 21/75 *Schroeder* contro *Città di Colonia* (Racc. 1975, pag. 905), 46/76 *Bauhuis* contro *Paesi Bassi* (Racc. 1977, pag. 5) e 89/76 *Commissione* contro *Paesi Bassi* (Racc. 1977, pag. 1355).

Le norme comunitarie in materia vi sono del pari note. L'art. 12, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 14/64/CEE, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, vietava la riscossione da parte degli Stati membri, sulle importazioni da paesi terzi, di qualsiasi dazio doganale o tassa di effetto equivalente diversi da quelli contemplati dallo stesso regolamento. Questo divieto veniva ripetuto dall'art. 20, n. 2, del regolamento del Consiglio (CEE) 27 giugno 1968, n. 805 (GU L 148, del 28. 6. 1968), «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine», che abrogava il regolamento n. 14/64/CEE ed era in vigore al momento di entrambe le importazioni di cui trattasi. Il divieto di cui all'art. 20, n. 2, era accompagnato dalla riserva «Salvo contrarie disposizioni del presente regolamento o deroga decisa dal Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di voto di cui all'art. 43, paragrafo 2, del Trattato».

Nella sentenza *Schroeder* (già menzionata), questa Corte affermava, come già in precedenza, che nulla autorizzava ad interpretare l'espressione «tassa di effetto equivalente» di cui all'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68 in modo diverso che nelle norme di diritto comunitario relative agli scambi nell'ambito della Comunità. La Corte affermava quindi che «vanno considerate come tasse d'effetto equivalente a dei dazi doganali gli oneri pecuniari di qualsivoglia entità, riscossi per il controllo delle merci importate da paesi terzi e che sono determinati secondo criteri propri e non paragonabili a quelli che servono a determinare gli oneri pecuniari eventualmente gravanti» — vorrei aggiungere, «validamente gravanti» — «sulle analoghe merci comunitarie».

Sotto questo aspetto è irrilevante, nel caso di oneri imposti unilateralmente da uno Stato membro per un controllo obbligatorio, che essi siano o no proporzio-

nati al costo della visita, giacché il controllo imposto nell'interesse pubblico non può essere considerato come un servizio reso all'importatore. Invero, l'onere per la visita obbligatoria di merci importate può sfuggire alla classificazione come tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale solo se rientra in un sistema generale di tributi interni che colpisca sistematicamente e nello stesso modo le merci nazionali e quelle importate (si veda, ad esempio, la sentenza *Bresciani*, già menzionata, a pag. 138).

Questo è, a mio parere, tutto il diritto rilevante per quanto riguarda la prima delle importazioni di cui trattasi.

La Commissione ha però basato una tesi sull'art. 9 della direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, n. 64/433/CEE (GU del 29. 7. 1964, pag. 2012/64) «relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche». (In questo caso, le «carni fresche» comprendono anche quelle congelate: vedi l'art. 1, n. 3, della direttiva). Scopo della direttiva era di dare inizio all'eliminazione delle disparità fra i requisiti che dovevano possedere le carni nei vari Stati membri, disparità che ostacolavano gli scambi. Essa era parallela alla direttiva del Consiglio n. 64/432/CEE, della stessa data, «relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina», di cui la Corte ebbe ad occuparsi nella causa *Bauhuis* contro *Paesi Bassi* (già menzionata). L'art. 9 della direttiva n. 64/433 era del seguente tenore:

«Qualora il regime comunitario relativo alle importazioni di carni fresche in provenienza dai paesi terzi non fosse applicabile al momento dell'applicazione della presente direttiva, e in attesa della sua applicazione, le disposizioni nazionali valide per i prodotti importati in provenienza da tali paesi non dovrebbero essere più favorevoli di quelle che disciplinano gli scambi intracomunitari».

La tesi della Commissione è, in sostanza, che le pronunzie della Corte nelle cause *Bauhuis* contro *Paesi Bassi* e *Commissione* contro *Paesi Bassi* (già menzionate) mostrano che i diritti riscossi da uno Stato membro per una visita sanitaria effettuata, non già a norma delle proprie leggi, ma in osservanza di un obbligo imposto dalle norme comunitarie oppure da un trattato vincolante per tutti gli Stati membri, non vanno considerati di effetto equivalente ad un dazio doganale se il loro importo non eccede il costo effettivo della visita. Per analogia — la Commissione sostiene — i diritti riscossi per visite effettuate da uno Stato membro a norma dell'art. 9 della direttiva n. 64/433 non andrebbero considerati come equivalenti ad un dazio doganale qualora non eccedano il costo della visita.

In proposito mi sembra pertinente l'argomento, svolto tanto dall'attrice quanto dalla Commissione nelle rispettive osservazioni, secondo il quale, benché la nozione di tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale sia sostanzialmente lo stesso nel caso degli scambi intracomunitari e nel caso degli scambi con paesi terzi, l'interesse comunitario protetto dal divieto di tasse del genere nel primo caso è diverso da quello protetto nel secondo, anche se entrambi sono aspetti della nozione di mercato unico. Come ebbi occasione di rilevare nelle conclusioni per la causa *Schroeder* (pag. 916), nel caso degli scambi fra Stati membri lo scopo del divieto è di garantire la libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità, mentre nel caso degli scambi coi paesi terzi lo scopo è di garantire l'uniforme posizione degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi. In effetti, proprio a causa dell'importanza attribuita all'impepire che gli Stati membri rompano l'uniforme protezione fornita, ai confini esterni della Comunità, dalla tariffa doganale comune, nella sentenza 37 e 38/73 *Diamantarbeiders* contro *India-mex* (Racc. 1973, pag. 1609) la Corte ha

affermato che, nemmeno se manca un espresso divieto del Trattato, gli Stati membri possono istituire unilateralmente nuove tasse sulle importazioni da paesi terzi o aumentare quelle già esistenti, ed ha rilevato che le tasse già in atto possono essere vietate, fra l'altro, da disposizioni adottate dal Consiglio nell'ambito della politica agricola comune (vedi pagg. 1622-1623).

A mio parere, la tesi sostenuta dalla Commissione perde di vista che il motivo sottostante alle pronunzie della Corte nelle cause *Baubuis* contro *Paesi Bassi* e *Commissione* contro *Paesi Bassi* è che, nel primo caso il sistema di controlli istituito dalla direttiva n. 64/432 e, nel secondo caso, il sistema istituito dalla Convenzione internazionale per la protezione delle piante avevano entrambi lo scopo e l'effetto di agevolare gli scambi fra gli Stati. Stando così le cose, sarebbe stato quasi perverso affermare che i diritti riscossi per coprire il costo delle visite effettuate a norma di detti sistemi avevano un effetto equivalente a quello dei dazi doganali.

Questo ragionamento, per la sua stessa natura, non può essere trasferito nel campo degli scambi coi paesi terzi, in cui lo scopo precipuo non è l'eliminazione delle barriere all'importazione o all'esportazione, bensì l'eliminazione delle differenze di trattamento delle importazioni ed esportazioni da parte degli Stati membri.

Ritengo opportuno aggiungere che la tesi della Commissione, anche se corretta in teoria, non potrebbe aver rilievo nella presente causa, in cui la stessa Corte costituzionale italiana, nella sentenza sopra richiamata, ha affermato che gli oneri imposti dalla legge 30 dicembre 1970, n. 1239 non hanno alcun rapporto col costo dei controlli per cui sono stati riscossi. Per di più, secondo la stessa sentenza, detti oneri non erano, all'epoca che qui ci interessa, validamente riscossi sulle importazioni in Italia da altri Stati membri. Non poteva

quindi essere necessario riscuoterli su importazioni da paesi terzi onde attenersi all'art. 9 della direttiva n. 64/433, a norma del quale dette importazioni non devono essere trattate in modo più favorevole delle importazioni da Stati membri.

Il 12 dicembre 1972, cioè anteriormente alla seconda importazione di cui trattasi, il Consiglio adottava la direttiva n. 72/462/CEE (GU n. L 302 del 31. 12. 1972) «relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali delle specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza dai paesi terzi». (Pure in questa direttiva le «carni fresche» comprendono le carni congelate: vedi l'art. 2, lett. o). La maggior parte delle questioni sottoposte alla Corte dal Pretore di Alessandria si riferisce a questa direttiva. La maggior parte della discussione dinanzi a noi si è pure riferita ad essa.

La direttiva contiene tre disposizioni sulle spese causate dai controlli.

La prima di esse è il n. 8 dell'art. 12 il quale riguarda la visita sanitaria degli animali vivi (bovini e suini) al loro arrivo nel territorio della Comunità. Il testo inglese di detto numero è il seguente:

«The exporter, importer or their representative shall be liable for any expenditure incurred pursuant to this Article, including the slaughter or destruction of animals, without compensation from the State.»

La seconda disposizione è il n. 4 dell'art. 23, il quale prescrive che gli Stati membri sottopongano le carni fresche, immediatamente al loro arrivo nel territorio della Comunità, al controllo sanitario «independentemente dal regime doganale sotto il quale esse sono dichiarate». La Commissione ci ha chiarito che l'art. 23 riguardava soprattutto le merci in transito. Il suo scopo, ovviamente, come quello dell'art. 12, è di impedire la diffusione nella Comunità di malattie degli animali. Il testo inglese del n. 4 è il seguente:

«All expenditure incurred pursuant to this Article shall be chargeable to the consignor, the consignee or their agents, without repayment by the State.»

La terza disposizione è l'art. 26, il quale si riferisce alle spese causate dall'applicazione degli artt. 24 e 25. L'art. 24 prescrive che gli Stati membri vigilino affinché le carni fresche siano sottoposte a controllo sanitario all'importazione ed a controllo di polizia sanitaria. L'art. 25 prescrive che le partite di carni autorizzate a circolare nella Comunità siano accompagnate da un certificato avente determinate caratteristiche. Il testo inglese dell'art. 26 è il seguente:

«All the expenditure incurred by the application of Articles 24 and 25, and in particular the cost of inspecting the fresh meat, storage costs and possibly the cost of destroying the meat shall be chargeable to the consignor, the consignee or their agent, without repayment by the State.»

Avrete notato che il testo inglese di ciascuna di queste disposizioni usa espressioni alquanto diverse. Questo però avviene solo nella versione inglese. I testi nelle altre lingue ufficiali usano le stesse espressioni in ciascuna disposizione. Ad esempio il testo francese di esse è il seguente:

Art. 12, n. 8

«Tous les frais occasionnés par l'application du présent article, y compris l'abatage et la destruction des animaux, sont à charge de l'expéditeur, du destinataire ou de leur mandataire sans indemnisation de l'Etat.»

Art. 23, n. 4

«Tous les frais occasionnés par l'application du présent article sont à charge de l'expéditeur, du destinataire ou de leur mandataire sans indemnisation de l'Etat.»

Art. 26

«Tous les frais occasionnés par l'application des articles 24 et 25, notamment les frais de contrôle des viandes fraîches, les frais de stockage ainsi que d'éventuels frais de destruction de ces viandes, sont à la charge de l'expéditeur, du destinataire ou de leur mandataire sans indemnisation de l'Etat.»

Queste disposizioni vanno quindi interpretate nello stesso modo.

L'assunto sul quale si è molto insistito dinanzi a noi, in particolare da parte del Governo italiano, è che dette disposizioni, e specialmente le ultime due relative alle carni fresche, si devono intendere nel senso che esse autorizzano l'Italia a mantenere in vigore i diritti contemplati dalla legge 30 dicembre 1970, n. 1239. Questa mi sembra un'interpretazione impossibile. Qualunque possa essere il loro significato, dette disposizioni non possono essere intese nel senso che autorizzino uno Stato membro a mantenere in vigore un sistema di oneri senza rapporto con le spese sostenute. Rilevo che la Corte costituzionale italiana la quale, nella sentenza che ho ripetutamente menzionato, ha preso in esame proprio dette disposizioni, ha affermato che l'Italia, come altri Stati membri, dovrà certo adottare provvedimenti per la loro attuazione.

Ciò è senz'altro sufficiente per confutare l'assunto.

C'è però un altro motivo per cui a mio parere esso va disatteso. È perfettamente evidente che dette disposizioni riguardano solo le spese sostenute in relazione a controlli effettuati a norma della direttiva. Si è molto discusso dinanzi a noi sull'interpretazione dell'art. 32, n. 1, della direttiva, che indica le date alle quali gli Stati membri avrebbero dovuto porre in vigore le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative necessarie per conformarsi alle varie parti della direttiva. Come però l'attrice e la Commissione hanno rilevato, la direttiva per po-

ter essere attuata — eccettuati taluni aspetti secondari e di scarso rilievo riguardanti le merci in transito, da un paese terzo ad un altro, attraverso la Comunità — abbisogna di svariati provvedimenti da adottarsi sul piano comunitario, i quali a tutt'oggi non sono stati emanati. Ne consegue che nessuno Stato membro è ancora in grado di applicare la direttiva nelle ipotesi che qui c'interessano e quindi non può riscuotere dei diritti in relazione ad essa.

Passo così alle questioni pregiudiziali. Ritengo però di dover fare questa premessa. L'ordinanza di rinvio è stata emessa in un procedimento d'ingiunzione a norma degli artt. 633 e segg. del codice di procedura civile italiano. Come è già avvenuto più volte in simili casi, la correttezza di questo modo di procedere è stata posta in dubbio dal Governo italiano, il quale ha osservato che questo si risolve nel fatto che le questioni da sottoporre a questa Corte vengono formulate *inaudita altera parte*. Questa Corte ha più volte affermato che ciò non autorizza di per sé la Corte a dichiararsi incompetente a norma dell'art. 177 del Trattato (si veda ad es. la sentenza *Birra Dreher* contro *Amministrazione*

delle Finanze dello Stato (Racc. 1974, pag. 201) e le precedenti pronunzie richiamate dall'avvocato generale Mayras in detta causa, a pag. 221. Cionondimeno, nella sentenza 52/76, *Benedetti* contro *Munari* (Racc. 1977, pag. 163), la Corte ha fatto capire che il rinvio alla Corte a norma dell'art. 177 effettuato prima che tutte le parti interessate siano state sentite, benché valido non è necessariamente auspicabile. A mio parere, i giudici nazionali dovrebbero tener conto di questo suggerimento, benché naturalmente spetti loro il giudicare di volta in volta se detto modo di procedere sia cionondimeno opportuno.

La prima questione pregiudiziale è la seguente:

«1) se gli artt. 12 del regolamento 14/64/CEE e 20 § 2 del regolamento 805/68/CEE vadano interpretati nel senso che qualsiasi onere pecuniario riscosso in uno Stato membro in occasione di un controllo sanitario e percepito alla frontiera per animali e carni bovine importate dai paesi terzi costituisce tassa di effetto equivalente ad un dazio di dogana;»

A mio parere dovrete dichiarare in proposito che l'onere pecuniario di qualsiasi entità riscosso unilateralmente da uno Stato membro per il controllo veterinario o sanitario obbligatorio di merci importate da paesi terzi e fissato secondo criteri che non si possono paragonare a quelli usati per fissare gli oneri validamente riscossi su analoghi prodotti comunitari costituisce una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale.

La seconda questione pregiudiziale è:

«2) in caso di risposta affermativa al quesito che precede, *a partire da quale data* viga il divieto di percepire detti oneri pecuniari;»

Nella sentenza 84/71 (prima causa *Mari-mex*; Racc. 1972, pag. 89) la Corte ha preso in esame la alquanto complessa disciplina in materia ed ha concluso che il divieto è entrato in vigore il 1° novembre 1964 e da allora è sempre rimasto in vigore.

A mio parere, la stessa soluzione vale in questo caso.

La terza questione pregiudiziale è piuttosto lunga e riguarda l'interpretazione della direttiva n. 72/462 e in particolare dei suoi artt. 23, n. 4, e 26, nonché la data della loro entrata in vigore.

Ritengo che la soluzione sia che, per quanto riguarda le importazioni nella Comunità, né l'art. 23, n. 4, né l'art. 26 sono ancora applicabili.

Ciò premesso, non è necessario risolvere alcuna delle restanti questioni sottoposte a questa Corte dal Pretore di Alessandria.