

Stato membro esportatore, e di coloro che importano da paesi terzi, a

condizione che tali diritti non superino il costo effettivo del controllo.

Nel procedimento 70/77

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Pretore di Alessandria, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

SIMMENTHAL S.P.A.

e

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE,

domanda vertente sull'interpretazione di determinate disposizioni del regolamento CEE del Consiglio 5 febbraio 1964, n. 14, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU del 27. 2. 1964, pag. 562), del regolamento CEE del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU n. L 148, del 28. 6. 1968, pag. 24) e sull'interpretazione e sulla validità della direttiva CEE del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/462, 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 (GU n. L 302, del 31. 12. 1972, pag. 28),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di Sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

L'ordinanza di rinvio e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 dello Statuto (CEE) della Corte si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

Il settore delle carni bovine è stato disciplinato in un primo tempo dal regolamento CEE del Consiglio 5 febbraio 1964, n. 14, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU del 27 febbraio 1964, pag. 562), indi dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, che ha abrogato e sostituito, con effetto dal 29 luglio 1968, il regolamento n. 14/64 (GU n. L 148, del 28 giugno 1968, pag. 24). L'art. 12 del regolamento n. 14/64 e l'art. 20 del regolamento n. 805/68 vietano, negli scambi con i paesi terzi, la riscossione di qualsiasi dazio doganale o tassa d'effetto equivalente. L'art. 20 del regolamento n. 805/68 contempla tuttavia la possibilità, per il Consiglio, di derogare a detto divieto.

D'altro canto, due direttive del Consiglio in data 26 giugno 1964 attuano il controllo sanitario negli scambi intracomunitari di bovini e suini (direttiva n. 64/432) e delle carni fresche (direttiva n. 64/433) (GU del 29 luglio 1964, pag. 1977 e segg.), mentre una direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/462 (GU n. L 302, del 31 dicembre 1972, pag. 28) attua il controllo sanitario delle importazioni da paesi terzi di carni fresche delle specie bovina e suina. L'art. 23, n. 1, di detta direttiva fa obbligo agli

Stati membri di vegliare a che le carni fresche siano sottoposte «immediatamente ad un controllo sanitario», mentre il n. 4 stabilisce che «tutte le spese relative all'applicazione del presente articolo sono a carico dello speditore, del destinatario o del loro mandatario, senza indennizzo da parte dello Stato», ma la direttiva stessa, a norma del suo art. 32, impone degli obblighi agli Stati membri solo a partire dal 1° ottobre 1973 al più presto.

Il 29 novembre 1971 e l'11 gennaio 1973 la Simmenthal S.p.A., attrice nella causa principale, importava in Italia dall'Uruguay due partite di carne bovina congelata. A norma delle leggi e dei regolamenti italiani, dette importazioni venivano sottoposte, contro pagamento di diritti di visita sanitaria, a controllo sanitario.

Ritenendo che detti diritti fossero tasse di effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione da paesi terzi, vietati dall'art. 12 del regolamento n. 14/64 (e 20 del regolamento n. 805/68) e nessuna delle direttive sopra menzionate ostasse a detto divieto, l'attrice nella causa principale chiedeva al Pretore di Alessandria di ingiungere la restituzione delle somme pagate, più gli interessi legali.

Ritenendo che la controversia sollevava questioni relative all'interpretazione o alla valutazione della validità delle sopra menzionate disposizioni, con ordinanza 28 maggio 1977 il Pretore d'Alessandria ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni:

- «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;
2. in caso di risposta affermativa al quesito che precede, *a partire da quale data* viga il divieto di percepire detti oneri pecuniari;
 3. se la direttiva del Consiglio CEE n. 72/462/CEE in data 12. 12. 1972, relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria in materia di importazioni di animali e carni provenienti dai paesi terzi, ed in particolare gli artt. 23 § 4 e 26 di tale direttiva, vadano interpretati nel senso che autorizzano gli Stati membri a reintrodurre diritti sanitari sulle merci importate dai paesi terzi *ed a partire da quale data*; o, al contrario, dette disposizioni non ribadiscano piuttosto il divieto di tali tasse di effetto equivalente poichè obbligano gli Stati a porre a carico degli operatori *le sole spese effettive* dipendenti dal controllo sanitario alla frontiera comunitaria;
 4. se, nel caso in cui la direttiva n. 72/462/CEE autorizzi gli Stati membri a reintrodurre diritti sanitari, detta direttiva, e in particolare gli artt. 12 § 8, 23 § 4 e 26, siano legittimi quando si consideri che:
 - l'atto comunitario in questione è del tutto carente di motivazione in punto di deroga al divieto posto dall'art. 20 § 2, del regolamento 805/68;
 - l'onere pecuniario che viene istituito non è determinato dalla direttiva né per l'importo né tanto meno per le modalità e condizioni di percezione, talché non ha carattere uniforme e comune e rischia quindi di alterare l'unicità della protezione alla frontiera comunitaria;
 - secondo la formulazione della direttiva dovrebbe indursi una delega in favore degli Stati membri a derogare il divieto di tasse di effetto equivalente;
 - la direttiva, non prevedendo la destinazione del gettito del tributo da essa istituito in favore del bilancio della Comunità, sarebbe adottata in violazione della decisione del Consiglio delle Comunità detta "delle risorse proprie" in data 21. 4. 1970 ed in particolare delle disposizioni dell'articolo 2, lettera a) (GUCE n. L 94 del 28. 4. 1970, pag. 19);
 5. se, nel caso in cui la direttiva autorizzi invece gli Stati membri a porre a carico degli operatori le sole spese effettive occasionate dai controlli, tale direttiva debba essere completata da disposizioni relative alla determinazione dell'importo delle spese, nonché dalle modalità e condizioni di pagamento ed in caso di risposta affermativa, se tali disposizioni debbano essere contenute:
 - in un atto comunitario, e quindi avere caratteristiche uniformi e comuni in tutto il territorio comunitario;
 - o nei provvedimenti nazionali di attuazione della direttiva;
 6. se, in ogni caso, nell'ipotesi di mancata attuazione della direttiva n. 72/462/CEE da parte di uno o più Stati membri, gli operatori siano ugualmente tenuti ai pagamenti relativi ai controlli sanitari previsti da detta normativa».
- L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria di questa Corte il 6 giugno 1977.
- A norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee, il Governo italiano e l'attrice nella causa principale hanno presentato osservazioni scritte.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia

A — *Osservazioni dell'attrice nella causa principale*

L'attrice nella causa principale osserva anzitutto che le sei questioni sollevate dal giudice proponente si riducono in realtà a due questioni fondamentali:

1. In primo luogo si chiede alla Corte di precisare la propria precedente giurisprudenza per quanto riguarda l'applicazione della nozione di tassa d'effetto equivalente a dazi doganali ai diritti dovuti per visite sanitarie effettuate in occasione dell'importazione da un paese terzo di carni bovine fresche (questioni 1 e 2).
2. In secondo luogo si chiede se il divieto di riscuotere tasse del genere sulle visite effettuate in occasione dell'importazione da paesi terzi di carni bovine sia stato limitato dalla direttiva n. 72/462/CEE.

Sulla *prima questione* del giudice nazionale l'attrice nella causa principale rileva che i diritti di cui è causa vengono riscossi alla frontiera, in occasione della visita sanitaria, unicamente sulle merci importate, ch'essi non rientrano in un sistema generale di tributi interni gravanti, secondo gli stessi criteri, sulle merci nazionali e su quelle importate e, infine, ch'essi non costituiscono il corrispettivo di un servizio reso all'importatore. Essi rappresentano quindi, secondo una giurisprudenza consolidata, delle tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, nozione che, d'altronde, secondo la sentenza 9 luglio 1975 (causa 21/75, *Schroeder*, Racc. pag. 905) deve avere lo

stesso contenuto, tanto se si tratta d'importazioni da Stati membri, quanto se si tratta d'importazioni da paesi terzi.

L'attrice nella causa principale aggiunge che se le direttive sanitarie «intra-comunitarie» (64/432 (art. 11), 64/433 (art. 9)) contengono una disposizione secondo la quale, fino all'applicazione di un regime comunitario relativo alle importazioni da paesi terzi, le disposizioni nazionali da applicarsi alle merci provenienti da tali paesi non dovranno essere più favorevoli di quelle che disciplinano gli scambi intracomunitari, una disposizione del genere non basta per escludere il divieto, di cui agli artt. 12 del regolamento n. 14/64 e 20, n. 2, del regolamento n. 805/68, di riscuotere tasse di effetto equivalente negli scambi coi paesi terzi, salvo deroga del Consiglio che statuisce a maggioranza qualificata. La semplice menzione dei paesi terzi non può valere come deroga implicita da parte del Consiglio al divieto contenuto nei regolamenti nn. 14/64 e 805/68.

Le direttive nn. 64/432 e 64/433 non riguardano il regime sanitario da applicarsi agli scambi coi paesi terzi (se non per raccomandare di non riservare un trattamento discriminatorio più favorevole alle importazioni extracomunitarie) e non possono quindi essere interpretate nel senso ch'esse derogano al divieto, di cui ai regolamenti nn. 14/64 e 805/68, di riscuotere tasse di effetto equivalente.

L'attrice nella causa principale conclude, sulla *prima questione*, che — avendo riguardo alla situazione giuridica del periodo che va dall'entrata in vigore dei regolamenti n. 14/64 e n. 805/68 sino all'attuazione della direttiva n. 72/462/CEE — deve correttamente ritenersi che il divieto di percezione di tasse d'effetto equivalente è assoluto e non sopporta limitazioni di sorta e che la *seconda questione* va risolta, in armonia con la sentenza 7 marzo 1972 (causa 84/71, *Marimex*, Racc. pag. 89),

nel senso che l'art. 12, nn. 1 e 2 del regolamento n. 14/64 ha cominciato a produrre effetti il 1° novembre 1964 e gli artt. 20, n. 2 e 22, n. 1 del regolamento n. 805/68 il 29 luglio 1968.

Quanto alla *terza questione*, che riguarda la data di attuazione e l'interpretazione della direttiva n. 72/462 e in particolare il punto se essa consenta la riscossione di tasse d'effetto equivalente in occasione delle visite sanitarie o, al contrario, le vieti e consenta unicamente di addebitare le spese effettive dipendenti dal controllo sanitario alla frontiera comunitaria, l'attrice rileva che gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 sono imprecisi, in ispecie per quanto riguarda l'espressione secondo la quale le spese del controllo sono a carico degli operatori, «senza indennizzo da parte dello Stato». L'interpretazione letterale delle disposizioni di cui trattasi fornisce degli indizi che consentono di affermare che si è voluto porre a carico di determinati operatori solo le *spese effettive* delle operazioni d'ispezione.

Questo punto di vista era del resto quello della Commissione nella sua proposta iniziale di direttiva presentata al Consiglio il 15 settembre 1965 (GU del 26 marzo 1966, pag. 807) e solo per le insistenze di determinati Stati membri, che volevano inserire nel testo una disposizione che autorizzasse od obbligasse a riscuotere una tassa, per appianare le cose si sarebbe autorizzato il pagamento delle spese del controllo senza compenso per lo Stato: il che riconduce alla nozione di spese effettive o di servizio reso. In entrambi i casi va quindi esclusa l'ipotesi della tassa che, per sua natura, non può non essere forfettaria, come ha osservato l'avvocato generale nella causa 89/76 (*Commissione/Paesi Bassi*).

L'attrice nella causa principale rileva del pari la gravità — a suo parere — di una misura che istituisca una tassa che altererebbe l'incidenza della tariffa doganale comune. Quanto alla data a partire dalla quale prende effetto l'autorizza-

zione per gli Stati membri a reintrodurre i diritti sanitari, l'attrice nella causa principale ritiene che sarà quella dell'adozione del provvedimento nazionale di attuazione delle misure sanitarie contemplate dalla direttiva. Qualora si trattasse di diritti sanitari già in atto, questi potrebbero essere riscossi solo dopo essere stati ristrutturati secondo i nuovi criteri stabiliti dalla direttiva.

Per quanto riguarda la *quarta questione*, relativa alla validità della direttiva n. 72/462/CEE, l'attrice nella causa principale analizza i rapporti fra le disposizioni di detta direttiva che pongono le spese di controllo a carico degli operatori e la prima frase dell'art. 20, n. 2 del regolamento n. 805/68 che contempla la possibilità di deroghe al divieto di riscuotere tasse di effetto equivalente negli scambi coi paesi terzi.

Secondo l'attrice, nella causa Schroeder sopra menzionata la Commissione ha sostenuto che le predette disposizioni della direttiva n. 72/462, dato che questa è stata adottata nelle forme contemplate dall'art. 43 del Trattato, possono derogare al divieto di tasse d'effetto equivalente. L'attrice nella causa principale contesta questa tesi. Non è vero che il legislatore comunitario sia assolutamente libero di prescrivere deroghe al divieto di tasse d'effetto equivalente purché rispetti le norme di procedura. Esso deve del pari rispettare i limiti sostanziali da lui stesso posti nello stabilire la facoltà di deroga.

L'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68 distingue le deroghe attuali, già contenute espressamente nel regolamento, dalle deroghe potenziali, che possono essere decise dal Consiglio. Queste ultime devono essere del tutto coerenti col sistema di politica commerciale comune che sottende al regime degli scambi istituito dal regolamento di mercato. Deve quindi trattarsi di vere e proprie misure di politica commerciale. Questo è quanto risulta dal dodicesimo considerando del regolamento n.

805/68: «che ... il meccanismo dei prezzi, dei dazi doganali e dei prelievi comuni può, in circostanze eccezionali, non agire; che, per non lasciare in tali casi il mercato comunitario senza difesa contro le perturbazioni che rischiano di derivarne, mentre gli ostacoli all'importazione in precedenza esistenti sono stati aboliti, è opportuno permettere alla Comunità di adottare rapidamente tutte le misure necessarie.»

Inoltre, una vera deroga è di per sé un'eccezione e va quindi spiegata, precisata e motivata, il che non avviene nella fattispecie, trattandosi di elementi dispersi nella direttiva senza alcun nesso logico con le restanti disposizioni del testo. Appunto l'imprecisione dell'eventuale deroga spiega la questione sollevata dal giudice nazionale circa l'invalidità della direttiva, per difetto di motivazione. Le deroghe ammesse devono essere giustificate da esigenze della politica commerciale comune, il che fa escludere le deroghe relative a misure sanitarie del tutto estranee alla politica commerciale.

Gli altri elementi della quarta questione si riferiscono al carattere non uniforme della ipotetica tassa, all'eventuale delega agli Stati membri della facoltà di derogare al divieto di tasse di effetto equivalente ed al fatto che il gettito del tributo non è devoluto al bilancio della Comunità.

Questi problemi traggono origine dalla considerazione che le tasse reintrodotte dalla direttiva possono essere solo tasse comunitarie, dato che l'istituzione di nuovi tributi nazionali gravanti sulle importazioni da paesi terzi è chiaramente vietata (sentenza 13 dicembre 1973, cause riunite 37 e 38/73, *Diamantarbeiders*, Racc. pag. 1603).

Nel caso delle tasse che la Comunità ha facoltà di istituire, deve trattarsi di tributi aventi carattere uniforme e comune sia per l'ammontare, sia per le modalità e condizioni di riscossione, perché altrimenti si corre il rischio di turbare il cor-

retto funzionamento della tariffa esterna comune.

Se si tratta effettivamente di una tassa comunitaria, essa dovrebbe essere disciplinata da un atto della Comunità che stabilisca i criteri precisi e le modalità.

L'atto che autorizza gli Stati membri a reintrodurre la tassa, se non stabilisce criteri precisi né modalità, si risolve in una delega e si eluderebbe così la riserva di competenza a favore del Consiglio, stabilita dall'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68. Se si tratta realmente di una delega a favore degli Stati membri, la sua illegittimità è manifesta, dato per di più che costituirebbe una procura in bianco (sentenza 30 ottobre 1975, causa 23/75, *Rey Soda*, Racc. pag. 1280).

Infine vi è un altro motivo d'invalidità nel fatto che la tassa è riscossa e incamerata dagli Stati membri mentre, se si trattasse realmente di una tassa comunitaria, il suo provento dovrebbe andare al bilancio della Comunità.

Oltre a queste obiezioni sollevate dal giudice nazionale, l'attrice nella causa principale sostiene ancora che la riscossione dei tributi di cui è causa viola il principio di non discriminazione e il principio di proporzionalità. Si ha discriminazione in quanto le disposizioni di cui trattasi pongono gli oneri della visita sanitaria a carico «dello speditore, del destinatario o del loro mandatario», cioè di soggetti che si trovano coinvolti per il solo fatto di essere parti di un contratto di trasporto delle merci oggetto del controllo. Essi sono stati chiaramente scelti al solo scopo di garantire nel miglior modo possibile il pagamento al passaggio della frontiera. Insistendo sul fatto che si tratta di controlli istituiti nell'interesse pubblico generale, l'attrice nella causa principale rileva che l'art. 27, n. 6, della direttiva n. 72/462 stabilisce che tutte le spese afferenti alle verifiche relative agli impianti dei posti di frontiera e di controllo nonché alla corretta esecuzione dei controlli «sono a carico

della Comunità». Quanto al rispetto del principio di proporzionalità, l'istituzione di una tassa sanitaria è qualcosa di ingiustificato e di estraneo al sistema sanitario e rappresenta un di più rispetto a quanto è richiesto per soddisfare il pubblico interesse.

La quinta e la sesta questione sono state sollevate allo scopo di far accertare dalla Corte che il regime sanitario instaurato dalla direttiva è inapplicabile e inapplicato sia a livello comunitario, sia a livello nazionale e affinché le conseguenze ne siano dichiarate autorevolmente.

La soluzione della *quinta questione*, sotto i suoi due profili, dev'essere affermativa a causa dell'uniformità e della prevedibilità richieste nel caso di un diritto sanitario comunitario e quindi non vietato (sentenza 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Bauhuis*, Racc. pag. 5).

Se si vuol dare all'art. 32 della direttiva n. 72/462, che stabilisce l'ordine cronologico della sua graduale attuazione, un'interpretazione coerente col modello di regime sanitario che si è inteso introdurre, l'applicazione del regime comunitario così istituito dev'essere preceduta — in ogni sua parte — dall'elaborazione dei numerosi atti occorrenti per il suo funzionamento. Ora, nessuna di tali norme di attuazione risulta adottata.

Ne deriva che, anche se lo volessero, gli Stati membri non avrebbero potuto né potrebbero validamente obbligare gli operatori al pagamento delle spese relative ai controlli sanitari.

Sulla *sesta questione* l'attrice sostiene che, in primo luogo, i privati-operatori sono titolari, in forza del divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente, contenuto nei regolamenti di organizzazione comune dei mercati, del diritto soggettivo, direttamente attribuito dalla norma comunitaria, a non pagare la tassa e, in secondo luogo, gli Stati membri devono astenersi dal riscuotere tasse d'effetto equivalente e, quindi, diritti sanitari. Per porre termine a tale situa-

zione giuridica è necessaria una norma avente efficacia pari a quella di un regolamento. Questa norma può anche essere una disposizione contenuta in una direttiva, purché sia «direttamente applicabile»; altrimenti sarà necessario attendere la trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale.

Nel nostro caso non ricorre né l'una né l'altra ipotesi. L'infrazione sussiste, quindi, e dà diritto all'operatore di rifiutarsi di pagare il tributo di cui trattasi.

B — Osservazioni del Governo italiano

Dopo aver ribadito le proprie riserve sull'ammissibilità della domanda pregiudiziale proposta dal giudice italiano in sede di ricorso per decreto ingiuntivo, il Governo italiano rileva che la *prima questione*, così com'è formulata, va risolta in senso negativo. Risulta dalla giurisprudenza della Corte che in due casi gli oneri pecuniari riscossi per controlli sanitari su prodotti importati da paesi terzi non costituiscono tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, cioè quando costituiscono il corrispettivo di servizi resi all'operatore interessato e quando sono riscossi nell'ambito di un sistema generale di tributi interni.

Quanto alla *seconda questione*, che in realtà diviene priva di oggetto se si risolve negativamente la prima, basta, per risolverla, osservare che i divieti stabiliti dall'art. 12 del regolamento n. 14/64 e dall'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68 sono operanti dalla data di entrata in vigore rispettiva dei due regolamenti.

Per quanto riguarda le quattro questioni seguenti, il Governo italiano ritiene ch'esse possono essere commentate unitariamente. La direttiva n. 72/462 dispone, nell'interesse comune e con misure comunitarie, il controllo obbligatorio e sistematico degli animali delle specie bovina e suina e delle carni fresche in provenienza dai paesi terzi e prescrive inoltre, come criterio uniforme, che le spese dei controlli sanitari siano poste a

carico dei singoli operatori interessati. Essa non costituisce affatto una autorizzazione a riscuotere tasse di effetto equivalente ai dazi doganali e la sua legittimità non può essere messa in dubbio.

L'obbligo per gli Stati membri di porre le spese dei controlli sanitari a carico degli operatori interessati dev'essere uniformemente rispettato, per evitare le eventuali distorsioni di traffico che le divergenti legislazioni nazionali potrebbero determinare.

Destinata ad «armonizzare» le divergenti disposizioni nazionali, la direttiva n. 72/462 ha disciplinato, e non certo istituito, l'onere finanziario dei controlli sanitari.

La sentenza della Corte di giustizia 12 luglio 1977 nella causa 89/76 (*Commissione/Paesi Bassi*, Racc. pag. 1355) conferma questo punto di vista. Quanto alla necessità ipotizzata nella *quinta questione*, di norme integrative comunitarie sulla determinazione delle spese e sulle modalità del loro pagamento, va osservato che le spese da pagare per i controlli sanitari non potrebbero essere determinate in un importo unico. A livello comunitario poteva essere stabilito soltanto che si tratta di finanziare un servizio reso, criterio che è stato adottato dalla direttiva per la determinazione dell'onere da porre a carico degli operatori. Il limite entro il quale l'onere dei controlli sanitari all'importazione dai paesi terzi, obbligatorio e sistematico, può gravare sui singoli operatori è precisato a livello comunitario; la determinazione delle spese da rimborsare non può effettuarsi che a livello nazionale.

La *sesta questione* potrebbe assumere rilievo soltanto nell'ipotesi di una legislazione nazionale la quale, alla data in cui è intervenuta la direttiva, non ponesse già a carico degli operatori interessati l'onere dei controlli sanitari. Invece, in ragione dello scopo stesso della direttiva comunitaria, la questione non si pone nei casi in cui la legislazione nazionale già ponga a carico dei singoli l'onere dei controlli sanitari.

C — Osservazioni della Commissione

La Commissione osserva in primo luogo che, in seguito all'applicazione delle scadenze fissate dall'art. 32 della direttiva n. 72/462, questa non si applica alle importazioni di cui trattasi.

Per quanto riguarda l'applicazione di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali negli scambi coi paesi terzi, la Corte di giustizia ha precisato che la questione va risolta tenendo conto delle esigenze inerenti all'istituzione della tariffa doganale comune e, al tempo stesso, di quelle relative alla politica commerciale comune, esigenze la cui valutazione spetta, in ciascun caso, alla Commissione o al Consiglio (sentenza 13 dicembre 1973, cause 37 e 38/73, *Diamantarbeiders*, Racc. pag. 1609).

Nell'esercizio di detto potere, il Consiglio ha vietato, con l'art. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64, la riscossione di dazi doganali o di tasse di effetto equivalente diversi da quelli contemplati dal regolamento stesso per l'importazione da paesi terzi di carni ed animali bovini. Questa disposizione ha avuto effetto dal 1° novembre 1964 (sentenza 7 marzo 1972, *Marimex/Ministero delle finanze*, causa 84/71, Racc. 1972, pag. 98). L'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68 ha ribadito tale divieto, riservando tuttavia al Consiglio la facoltà di derogarvi.

Dopo aver ricordato la definizione di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, quale si desume dalla giurisprudenza della Corte, la Commissione osserva che, secondo recenti pronunzie, gli oneri pecuniari riscossi in ragione di controlli sanitari negli scambi intracomunitari sembrano non costituire tasse di effetto equivalente ai dazi doganali se sono imposti da una norma comunitaria ed hanno l'effetto di favorire gli scambi fra Stati membri e non eccedono il costo effettivo del controllo (sentenze 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Bauhuis*, Racc. pag. 5; 12 luglio 1977, causa 89/76, *Commissione/Regno dei Paesi*

Bassi, Racc. pag. 1355). Per quanto riguarda i controlli sanitari sulle importazioni di carni bovine da paesi terzi, per il periodo anteriore all'entrata in vigore dei provvedimenti contemplati dalla direttiva n. 72/462, la norma rilevante è l'art. 9 della direttiva 26 giugno 1974, n. 64/433 (GU 29 luglio 1964, pag. 2012), relativa a problemi sanitari in materia di scambi *intra*comunitari di carni fresche, secondo il quale, in attesa di un regime comunitario relativo alle importazioni di carni fresche da paesi terzi, le disposizioni nazionali valide per i prodotti importati da tali paesi non dovrebbero essere più favorevoli di quelle che disciplinano gli scambi *intra*comunitari.

Secondo la Commissione, i controlli sulle importazioni da paesi terzi che detta disposizione implica possiedono i requisiti che, secondo la sentenza *Baubuis*, consentono di considerare i diritti riscossi per i controlli stessi come estranei alla definizione di tasse di effetto equivalente a dazi doganali. Essi sono imposti da norme comunitarie ed hanno l'effetto di favorire gli scambi fra Stati membri che vengono così tutelati contro il pregiudizio che potrebbe derivare dall'esistenza di controlli sanitari sugli scambi *intra*comunitari se analoghe misure non colpissero anche i prodotti importati da paesi terzi.

I diritti riscossi da uno Stato membro a fronte delle spese relative ai controlli imposti per garantire l'attuazione dell'art. 9 della direttiva n. 64/433 non sono quindi tasse di effetto equivalente ai dazi doganali.

Passando quindi ad esaminare la direttiva n. 72/462 ed in specie i suoi artt. 12, n. 8, 23, n. 4 e 26, a norma dei quali le spese relative ai controlli sanitari imposti da dette disposizioni sono a carico dello speditore, del destinatario o del loro mandatario, la Commissione conclude che, trattandosi di controlli resi obbligatori ed uniformi da una direttiva comunitaria nell'interesse generale della Comunità, detti oneri non possono es-

sere considerati come tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, dato che costituiscono un semplice corrispettivo, giustificato sotto il profilo finanziario ed economico, di obblighi imposti in ugual misura a tutti gli Stati membri dal diritto comunitario (sentenza 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Baubuis*, Racc. pag. 5).

La Commissione aggiunge che l'imposizione e la riscossione di detti oneri sarebbero legittime anche se non possedessero i requisiti indicati dalla Corte nella sentenza sopra menzionata, in quanto sono stati istituiti dal Consiglio secondo il procedimento di cui all'art. 43, n. 2, del Trattato, come consente l'art. 20 del regolamento n. 805/68.

Le prime *due* questioni vanno risolte nel senso che, mentre a partire dal 1° novembre 1964 gli oneri pecuniari imposti unilateralmente da uno Stato membro, in ragione di controlli sanitari, sulle importazioni di carni o di animali della specie bovina vanno in linea di principio considerati come tasse di effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione, a meno che non rientrino in un sistema generale di tributi interni applicati a tutte le merci, nazionali o importate, secondo gli stessi criteri, lo stesso non può dirsi degli oneri imposti in ragione dei controlli messi in atto in applicazione dell'art. 9 della direttiva n. 64/433, a condizione che il loro importo non superi quello delle spese effettive di controllo.

Per quanto riguarda la *terza* questione, si deve risolverla nel senso che la direttiva n. 72/462, in specie i suoi artt. 23, n. 4, e 26 non autorizzano gli Stati membri a reintrodurre dei diritti sanitari sulle merci importate da paesi terzi, ma li obbliga a porre a carico dello speditore, del destinatario o del loro mandatario le spese relative ai controlli contemplati dall'art. 23, n. 1, e, rispettivamente, 24 della direttiva. Tuttavia i provvedimenti nazionali per l'attuazione dell'obbligo contemplato dall'art. 23, n. 4, dovevano

essere messi in vigore, per quanto riguarda i controlli di cui all'art. 23, nn. 1 e 3, per il 1° gennaio 1976.

Quanto alla *quarta* ed alla *quinta questione*, relative alla validità della direttiva n. 72/462 ed al problema del se il suo art. 23, relativo al rimborso delle spese di controllo, non debba essere completato da disposizioni d'attuazione comunitarie o nazionali, la Commissione rileva, benchè ritenga che detta direttiva non si applica alle importazioni di cui trattasi, che la direttiva stessa è adeguatamente motivata, non deve armonizzare gli oneri pecuniari di controllo — dato che in proposito è sufficiente il principio ch'essi non possono eccedere il costo effettivo —, non contiene una delega vietata, non viola la decisione del Consiglio del 21 aprile 1970 riguardante le risorse proprie della Comunità ed infine non dev'essere completata da provvedimenti d'attuazione.

Quanto alla *sesta questione*, questa, secondo la Commissione, si presta a due interpretazioni. Essa può mirare ad accertare se gli operatori siano tenuti a pagare ad uno Stato membro le spese dei controlli sanitari se altri Stati membri non applicano ancora gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 della direttiva ovvero se gli operatori siano tenuti a pagare le spese dei controlli sanitari effettuati a norma della direttiva se lo Stato membro che pretende di riscuoterle non applica altre disposizioni della direttiva.

In entrambi i casi, la soluzione non può essere che affermativa. Le situazioni ipotizzate non implicano in alcun caso l'illegittimità delle disposizioni e dei provvedimenti nazionali regolarmente adottati per la parziale attuazione della direttiva, cui gli operatori sono quindi tenuti ad assoggettarsi.

D — Osservazioni del Consiglio

Dopo aver ricordato e descritto l'attività svolta dal Consiglio e dalla Commissione in fatto di polizia sanitaria negli scambi di carni e di animali ed esami-

nato la giurisprudenza della Corte, il Consiglio rileva che questa, nella sentenza 9 luglio 1975 (causa 21/75, *Schroeder*, Racc. pag. 913), ha affermato che dei diritti riscossi in occasione del controllo veterinario su carni bovine provenienti da paesi terzi costituivano una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale incompatibile col divieto di riscuotere tasse del genere, divieto di cui all'art. 20 del regolamento n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine.

Il principio posto da detta sentenza non si applica tuttavia nel caso di tributi riscossi in occasione di un controllo stabilito comunitariamente, il che non era nella causa *Schroeder*, giacché le conserve di carni bovine — benchè rientrino nell'ambito dell'organizzazione di mercato — non ricadono sotto la direttiva n. 72/462/CEE la quale riguarda solo le carni fresche.

Il Consiglio sostiene che si deve estendere ai controlli sanitari sulle importazioni da paesi terzi, controlli relativi ad una merce che ricada sotto la direttiva n. 72/462/CEE, la giurisprudenza che ammette già, per il commercio intracomunitario, che dei tributi per controlli sanitari imposti (e messi in atto) a livello comunitario non sono tasse di effetto equivalente, purché il loro ammontare non superi le spese derivanti dal controllo.

Per risolvere le questioni sollevate dal giudice italiano, il Consiglio prende in esame anzitutto la *terza questione*. Esso sostiene che la direttiva n. 72/462/CEE autorizza gli Stati membri ad introdurre i diritti riscossi sotto il nuovo regime comunitario o a mantenere sotto lo stesso regime i diritti già esistenti su base nazionale. Benchè gli Stati membri avessero tempo fino al 1° ottobre 1973 o al 1° gennaio 1976, a seconda delle disposizioni, per adottare i provvedimenti contemplati, si può ritenere tuttavia che essi potevano mettere in applicazione la direttiva dal giorno della sua notifica, cioè

il 20 dicembre 1972. A partire da questa data i diritti erano legittimati.

La *quarta questione* — primo punto — verte sull'invalidità delle disposizioni della direttiva che obbligano gli Stati membri a porre le spese dei controlli a carico degli operatori economici interessati, per mancanza di motivazione della deroga al regolamento n. 805/68. Il Consiglio propone la soluzione che i diritti di controllo hanno natura diversa da quella delle tasse di effetto equivalente, cosicché non era necessario «derogare» a detto regolamento né, di conseguenza, motivare una deroga inesistente. Con la *quinta questione* si chiede se la direttiva n. 72/462/CEE vada completata da disposizioni nazionali o comunitarie relative all'ammontare degli oneri ed alle modalità e condizioni di riscossione. Il Consiglio sostiene che, a norma dell'art. 189, 3° comma, del Trattato, la direttiva di cui trattasi è dispensata dall'obbligo di contemplare tutti i particolari e può essere attuata da provvedimenti nazionali.

Le sentenze della Corte di giustizia 25 gennaio 1977 e 12 luglio 1977 nelle cause 46/76, *Baubuis*, e 89/76, *Commissione/Paesi Bassi*, non hanno tuttavia escluso la necessità di misure complementari comunitarie qualora fra gli Stati membri esistano eccessive divergenze nell'applicazione della direttiva.

La soluzione data alla quinta questione consente del pari di ritenere che gli altri elementi, di cui si parla nella *quarta questione*, non possono avere l'effetto di rendere invalidi gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4 e 26 della direttiva e di risolvere affermativamente la *sesta questione*.

Quanto al problema relativo alle «risorse proprie» (*quarta questione, quarto punto*) si deve ritenere che il fatto che la direttiva n. 72/462/CEE lascia agli Stati membri la competenza circa i mezzi per

adempiere gli obblighi dispensa dal versare obbligatoriamente nel bilancio comunitario le risorse da creare, permettendo che restino nell'ambito nazionale.

Resta infine il problema, sollevato dalla *seconda questione*, della sorte dei diritti dovuti per i controlli effettuati sulle importazioni di carni bovine anteriori all'entrata in vigore della direttiva n. 72/462 — come nel caso della prima importazione di cui trattasi. Possono detti controlli dar luogo alla riscossione di diritti in nome di un controllo comunitario che ancora non esisteva? A sostegno di una soluzione diversa da quella data dalla sentenza 9 luglio 1975 (*Schroeder*), il Consiglio fa valere a) che i diritti di visita veterinaria, essendo di natura totalmente diversa dalle tasse di effetto equivalente, non sono a queste assimilabili, b) che è vietato agli Stati membri applicare nei loro scambi coi paesi terzi un regime più favorevole di quello che disciplina i loro scambi intracomunitari (art. 9 della direttiva n. 64/433/CEE) e c) che secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Baubuis*, nn. 43-46, Racc. pag. 21), nel periodo anteriore all'istituzione di un sistema comunitario di controllo, in base all'art. 36 del Trattato potevano essere legittimamente effettuati dei controlli.

All'udienza del 16 novembre 1977, l'attrice nella causa principale, rappresentata dall'avv. E. Cappelli, il Governo italiano, rappresentato dall'avv. A. Marzano, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo agente sig. G. Campogrande, e il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal suo agente sig.na C. Giorgi, hanno svolto le loro osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentate le sue conclusioni all'udienza del 21 febbraio 1978.

In diritto

- 1 Con ordinanza 28 maggio 1977, pervenuta in cancelleria il 6 giugno 1977, il Pretore d'Alessandria ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, varie questioni vertenti sull'interpretazione dell'art. 12, in particolare n. 2, del regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964, n. 14, «relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine» (GU del 27 febbraio 1964, pag. 562), e dell'art. 20, n. 2, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine» (GU n. L 148, del 28 giugno 1968, pag. 24), nonché sull'interpretazione e sulla validità di varie disposizioni della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/462, «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» (GU n. L 302, del 31 dicembre 1972, pag. 28);
- 2 le suddette questioni sono state sollevate nel corso di un procedimento per decreto ingiuntivo a norma degli artt. 633 e seguenti del codice italiano di procedura civile, procedimento promosso dalla società Simmenthal dinanzi al Pretore d'Alessandria per ottenere il rimborso di due somme, l'una di 128 370 Lit. e l'altra di 186 765 Lit., riscosse dall'amministrazione italiana a titolo di diritti di visita sanitaria in occasione di controlli cui venivano sottoposte, al momento dell'ingresso in Italia, in data 29 novembre 1971 e, rispettivamente, 11 gennaio 1973, due partite di carne bovina congelata importate da paesi terzi;
- 3 secondo l'attrice nella causa principale, gli oneri di cui si tratta costituiscono tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, la cui riscossione è incompatibile con gli artt. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64 e 20, n. 2, del regolamento n. 805/68, che vietano entrambi, fatte salve le eccezioni o deroghe da essi stessi contemplate, la riscossione di qualsiasi dazio doganale o tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale sulle carni commestibili della specie bovina domestica, fresche, refrigerate o congelate, importate nella Comunità da un paese terzo.

Sulla ricevibilità della domanda di pronunzia pregiudiziale

- 4 Il Governo della Repubblica italiana ha sollevato la questione della possibilità di adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale nell'ambito di un procedimento d'ingiunzione promosso da un singolo, dinanzi al Pretore, nei confronti dell'amministrazione;

- 5 esso rileva che un simile procedimento non possiede i requisiti di un normale procedimento contenzioso: il giudice, infatti, può decidere sulla base delle sole allegazioni dell'istante e condannare la controparte, senza che quest'ultima abbia potuto presentare le proprie osservazioni;
- 6 detto procedimento assume carattere contraddittorio solo nel caso di opposizione della parte che ha subito la condanna;
- 7 ne conseguirebbe che, in tale contesto, soltanto una delle parti in causa avrebbe la possibilità di presentare osservazioni circa l'opportunità di una domanda di pronunzia pregiudiziale e, ove fosse il caso, di collaborare col giudice nazionale nella redazione delle questioni da sottoporre alla Corte di giustizia; l'altra parte non avrebbe invece alcuna possibilità al riguardo, mentre, dinanzi alla Corte di giustizia, essa non potrebbe far modificare, e nemmeno completare, le questioni formulate dal giudice proponente.
- 8 A norma dell'art. 177 del Trattato, qualsiasi giudice nazionale può sottoporre alla Corte di giustizia domande di pronunzia pregiudiziale;
- 9 com'è stato d'altra parte già affermato nella giurisprudenza precedente, è sufficiente constatare che il Pretore, nell'ambito del procedimento per decreto ingiuntivo, esercita funzioni giurisdizionali nel senso di cui all'art. 177 e ch'egli ha ritenuto necessario, prima di pronunziarsi, che il diritto comunitario venisse interpretato; non occorre quindi che questa Corte accerti in quale fase del procedimento sia stato disposto il rinvio.
- 10 Tuttavia, benché l'art. 177 non faccia dipendere la competenza della Corte dal carattere contraddittorio o meno del procedimento nel corso del quale il giudice nazionale ha effettuato il rinvio, può eventualmente risultare necessario, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, che la questione pregiudiziale sia posta solo in seguito ad un dibattito in contraddittorio;
- 11 spetta però unicamente al giudice nazionale il valutare tale necessità.

Nel merito

Sulla prima questione

- 12 Con la prima questione si chiede se gli artt. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64 e 20, n. 2, dal regolamento n. 805/68 debbano essere interpretati nel senso che qualsiasi onere pecuniario riscosso in uno Stato membro in occasione di controlli sanitari e percepito alla frontiera per animali e carni bovine importati da paesi terzi costituisce una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale;
- 13 tale questione mira a stabilire se il divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente, sancito dalle due suddette norme, si estenda agli oneri pecuniari percepiti in occasione di controlli sanitari effettuati sugli animali e sulle carni bovine importati da paesi terzi.
- 14 Nella sentenza 7 marzo 1972 (causa 84/71, *Marimex*, Racc. pag. 98), la Corte ha dichiarato che la nozione di tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale ha, negli artt. 12, nn. 1 e 2, del regolamento n. 14/64 e 20, n. 2, del regolamento n. 805/68, la stessa portata che negli artt. 9 e seguenti del Trattato;
- 15 di conseguenza, vanno considerati tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, ai sensi degli artt. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64 e 20, n. 2, del regolamento n. 805/68, gli oneri pecuniari, di qualsiasi entità, imposti per ragioni di controllo sanitario degli animali e delle carni bovine importati dai paesi terzi, a meno che tali oneri facciano parte di un sistema generale di tributi interni gravanti sistematicamente, secondo gli stessi criteri e nella stessa fase di distribuzione, sia sulle merci nazionali, sia su quelle importate.

Sulla seconda questione

- 16 Per il caso di soluzione affermativa della prima questione, si chiede poi a partire da quale data viga il divieto di percepire detti oneri pecuniari.
- 17 Tale questione va risolta nel senso che, com'è già stato affermato dalla Corte nella sentenza 7 marzo 1972 (causa 84/71, *Marimex*, Racc. pag. 98), l'art. 12, nn. 1 e 2, del regolamento n. 14/64 ha cominciato a produrre effetti il 1° novembre 1964 e l'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68 il 29 luglio 1968.

Sulla terza e sulla quarta questione

- 18 Con la terza e con la quarta questione si chiede se la direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/462, ed in particolare gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 della stessa, autorizzino gli Stati membri a «reintrodurre diritti sanitari» e, eventualmente, a partire da quale data (terza questione), nonché, in caso affermativo, se detta direttiva ed in particolare gli articoli sopra menzionati debbano essere ritenuti legittimi (quarta questione);
- 19 considerate alla luce degli artt. 12 del regolamento n. 14/64 e 20 del regolamento n. 805/68, tali questioni mirano a stabilire se i summenzionati articoli della direttiva n. 72/462 costituiscano eccezioni o deroghe, ai sensi dei predetti artt. 12, n. 2, e 20, n. 2, al fondamentale divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente sancito dagli stessi articoli e, in caso affermativo, se i regolamenti di cui trattasi potessero legittimamente contemplare la possibilità di eccezioni o deroghe a tale divieto;
- 20 è necessario accertare anzitutto se il Consiglio e, eventualmente, la Commissione possano stabilire, nei regolamenti da essi emanati, eccezioni o deroghe di questo genere.
- 21 Allorché riguarda gli scambi coi paesi terzi, l'abolizione delle tasse d'effetto equivalente a dazi doganali persegue obiettivi diversi ed ha un diverso fondamento giuridico rispetto a quelli propri del divieto di riscuotere dette tasse negli scambi intracomunitari;
- 22 per quanto riguarda gli scambi intracomunitari, si tratta di un divieto sancito dal Trattato stesso, all'art. 9, divieto incondizionato e assoluto in quanto inteso all'instaurazione della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità;
- 23 per quanto riguarda gli scambi coi paesi terzi, invece, il problema della necessità di abolire, mantenere in vigore, modificare o istituire tasse d'effetto equivalente va posto in relazione sia con le esigenze della politica commerciale comune, sia con quelle, derivanti dall'istituzione della tariffa doganale comune, del livellamento delle condizioni d'importazione dai paesi terzi;
- 24 tenuto conto di tali differenze, non si possono applicare agli scambi coi paesi terzi i principi affermati dalla Corte nella sentenza 25 gennaio 1977

(causa 46/76, *Baubuis*, Racc. pag. 5), secondo cui sfuggono alla qualificazione di tasse d'effetto equivalente, ai sensi degli artt. 9, 12 e 13 del Trattato, i diritti di visita sanitaria percepiti allo scopo di coprire le spese di controlli uniformi, imposti da un regolamento o da una direttiva della Comunità, effettuati nello Stato membro esportatore e che, avendo lo scopo di rendere superflui i controlli alle frontiere intracomunitarie, costituiscono operazioni destinate ad abolire gli ostacoli per gli scambi fra Stati membri;

- 25 queste considerazioni, infatti, non valgono per quanto riguarda gli oneri pecuniari relativi ai controlli sui prodotti importati da paesi terzi, trattandosi, in tal caso, non già di sopprimere bensì di uniformare la tassazione ed essendo il divieto, il mantenimento in vigore, la modifica o l'istituzione delle tasse d'effetto equivalente dettati sia dalla preoccupazione di livellare gli oneri alle frontiere esterne della Comunità, sia da esigenze di politica commerciale comune;
- 26 da queste stesse considerazioni risulta che, per quanto riguarda gli scambi coi paesi terzi, il divieto non è assoluto e che il Consiglio od eventualmente la Commissione, nell'istituirlo, possono stabilire eccezioni o deroghe;
- 27 tuttavia, dal fatto che si deve tener conto degli obiettivi sopra menzionati deriva che, nel caso di oneri pecuniari percepiti in aggiunta ai dazi doganali istituiti dalla Comunità, potrà trattarsi unicamente di oneri aventi, in quanto tali, incidenza uniforme in tutti gli Stati membri sugli scambi dei prodotti di cui trattasi coi paesi terzi;
- 28 perciò, contemplando negli artt. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64 e 20, n. 2, del regolamento n. 805/68, la possibilità di siffatte eccezioni o deroghe, il Consiglio non ha in alcun modo violato il Trattato, né le norme relative alla sua attuazione;
- 29 si deve quindi accertare se le tasse d'effetto equivalente cui si riferisce il giudice nazionale non ricadano sotto una delle eccezioni o deroghe stabilite dai regolamenti in questione.
- 30 L'art. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64 stabilisce che: «per le importazioni in provenienza dai paesi terzi, sono incompatibili con l'applicazione del presente regolamento: la riscossione di qualsiasi dazio doganale o tassa d'effetto equivalente diversi da quelli previsti dal presente regolamento . . .»;

- 31 in questo regolamento non è tuttavia prevista, per quanto riguarda i diritti di controllo sanitario, alcuna eccezione al divieto da esso sancito;
- 32 si deve però osservare che tale regolamento è stato abrogato con effetto dal 29 luglio 1968 e sostituito dal regolamento n. 805/68.
- 33 L'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68, che fa parte del titolo II di quest'ultimo, riguardante gli scambi coi paesi terzi, dispone che «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, sono vietate: la riscossione di tasse di effetto equivalente ad un dazio doganale . . .».
- 34 Benché il regolamento n. 805/68 non contenga alcuna eccezione relativa ai diritti di controllo sanitario, si deve tuttavia ricercare se l'esistenza di una deroga come quella cui accenna l'art. 20, n. 2, non risulti da altri testi;
- 35 la terza e la quarta delle questioni formulate dal giudice di rinvio mirano sostanzialmente, infatti, a far accertare se una deroga del genere non sia contenuta negli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 della direttiva n. 72/462.
- 36 La direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972 n. 72/462 (GU n. L 302, pag. 28), «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», riguarda l'istituzione di un controllo sanitario uniforme le cui modalità devono essere stabilite, a seconda dei casi, dal Consiglio, dalla Commissione o dagli Stati membri;
- 37 l'art. 12, nn. 1 e 7, e gli artt. 23, 24 e 25 della direttiva obbligano gli Stati membri ad effettuare un controllo sanitario all'importazione degli animali (art. 12) e delle carni fresche (artt. 23, 24 e 25) e gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 dispongono che le spese determinate dall'applicazione degli articoli in questione «sono a carico dello speditore, del destinatario o del loro mandataro, senza indennizzo da parte dello Stato»;
- 38 queste disposizioni, stabilendo che le spese dei suddetti controlli sanitari e di polizia sanitaria devono essere poste a carico degli operatori economici indicati, non vietano che il recupero di tali spese avvenga mediante l'istituzione di oneri fiscali, purché questi non superino il costo effettivo dei controlli;

39 esse stabiliscono così una deroga ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 805/68 al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente, sancito dallo stesso articolo.

40 Affinché deroghe del genere possano avere effetto è tuttavia necessario che i controlli delle cui spese esse devono consentire il recupero siano stati istituiti in conformità alla direttiva e posti in atto dagli Stati membri interessati;

41 ciascuna delle disposizioni considerate indica infatti chiaramente che le spese da recuperare sono quelle determinate dall'applicazione degli artt. 12, 23, 24 e 25 della direttiva.

42 L'art. 32 della direttiva n. 72/462 stabilisce che:

«1) Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente direttiva o dei suoi allegati:

a) per il 1° ottobre 1973 per quanto riguarda le disposizioni dell'art. 23, paragrafo 1, e paragrafo 3, lettere a), b) e c);

b) per il 1° gennaio 1976 per quanto riguarda tutte le altre disposizioni, ad eccezione di quelle che prevedono una procedura comunitaria.

2) Essi si conformano alle disposizioni che prevedono una procedura comunitaria prevista dalla direttiva per il 1° gennaio 1977.

Tuttavia, un termine minimo di due anni deve intercorrere tra l'adozione delle misure stabilite sulla base di queste disposizioni e la data sopra citata.»;

43 inoltre, il n. 3 dello stesso articolo stabilisce che «Alla data fissata al paragrafo 2, gli artt. 4 e 11 della direttiva del Consiglio del 26 giugno 1964 relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina e l'art. 9 della direttiva del Consiglio del 26 giugno 1964 relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche sono abrogati»;

44 perciò, come indica del resto l'ultimo punto del preambolo della direttiva n. 72/462, numerose disposizioni di questa non possono essere applicate se i

necessari provvedimenti di attuazione non siano stati previamente adottati dalle autorità comunitarie, e precisamente nell'ambito del procedimento «del Comitato veterinario permanente», contemplato dagli artt. 29 e 30 della direttiva.

- 45 L'esecuzione dei controlli di sanità e di polizia sanitaria relativi agli animali e alle carni fresche importati da paesi terzi, controlli contemplati dagli artt. 12, 23, 24 e 25 della direttiva, presuppone — in ogni caso, per quanto riguarda scambi e trasporti diversi dal transito attraverso la Comunità da un paese terzo ad un altro paese terzo — che vari provvedimenti di attuazione siano adottati dagli organi comunitari competenti;
- 46 secondo l'art. 23, n. 2, primo alinea, il controllo deve servire ad accertare che tali carni provengono dal territorio o da una parte del territorio di un paese terzo iscritto nell'elenco di cui all'art. 3, elenco fissato dal Consiglio e pubblicato nella Gazzetta ufficiale; secondo lo stesso articolo, terzo alinea, dette carni devono essere accompagnate da un certificato di polizia sanitaria conforme ad un modello stabilito su parere del Comitato veterinario permanente, nonché da un certificato di sanità corrispondente a quanto disposto dall'allegato C della direttiva;
- 47 inoltre, ai sensi dell'art. 4 della direttiva, l'elenco dei paesi terzi dev'essere completato da un elenco degli stabilimenti siti in detti paesi (macelli, laboratori di sezionamento, depositi frigoriferi) dai quali gli Stati membri possono autorizzare l'importazione di carni fresche;
- 48 l'art. 16 stabilisce che possono essere importate soltanto carni rispondenti a condizioni di polizia sanitaria da stabilire secondo il procedimento «del Comitato veterinario permanente»;
- 49 a norma dell'art. 24, n. 1, ogni partita di carni fresche va sottoposta, all'importazione, ad un controllo sanitario nonché ad un controllo di polizia sanitaria effettuato da un veterinario ufficiale; secondo il n. 3 dello stesso articolo, «le modalità d'applicazione necessarie ad assicurare un'esecuzione uniforme dei controlli» di cui al n. 1 sono stabilite secondo il procedimento di cui all'art. 29;
- 50 infine, l'art. 27 stabilisce che gli Stati membri compilano e comunicano alla Commissione gli elenchi dei posti di controllo per l'importazione di animali

e di carni fresche e che tali posti devono essere riconosciuti secondo il procedimento «del Comitato veterinario permanente»;

- 51 benché, a quanto pare, l'elenco di cui all'art. 23, n. 2, primo alinea, sia stato già fissato, esso non è stato tuttavia pubblicato nella Gazzetta ufficiale, mentre, secondo le dichiarazioni della Commissione, i provvedimenti di attuazione sopra indicati non sono stati ancora adottati; l'applicazione degli artt. 12, 23, 24 e 25 della direttiva non è quindi possibile;
- 52 dalle precedenti considerazioni risulta che le condizioni poste dalla stessa direttiva n. 72/462 per legittimare, in deroga al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente, la percezione di diritti di controllo sanitario non sono soddisfatte: tale direttiva non può quindi giustificare, nella presente fase della sua attuazione, la percezione di detti diritti;
- 53 d'altra parte non si può ammettere il punto di vista secondo cui gli Stati membri, applicando le leggi sanitarie nazionali in vigore al momento in cui veniva emanata la direttiva, avrebbero in qualche modo anticipato l'applicazione di quest'ultima, in quanto i controlli eseguiti in forza delle suddette leggi offrirebbero di fatto, sotto il profilo della salute e dell'igiene pubbliche, garanzie analoghe a quelle che mira a stabilire la direttiva;
- 54 lo scopo della direttiva non è infatti quello di rafforzare negli Stati membri i sistemi di tutela della salute e dell'igiene pubbliche, bensì quello di garantire l'uniformità dei sistemi di controllo allo scopo di prevenire distorsioni di concorrenza e deviazioni di traffico nel mercato comune;
- 55 la terza e la quarta questione vanno quindi risolte come segue:
- a) il Consiglio non viola alcuna disposizione di diritto comunitario col prevedere nei regolamenti da esso emanati, e in particolare nell'art. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64 e nell'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68, la possibilità di stabilire — nelle forme che esso determina — eccezioni o deroghe al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente negli scambi coi paesi terzi, purché tuttavia si tratti di oneri aventi, in quanto tali, incidenza uniforme in tutti gli Stati membri sugli scambi dei prodotti considerati coi paesi terzi;
 - b) benché gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 della direttiva n. 72/462 contemplino, per quanto riguarda le spese di controllo sanitario degli animali e

delle carni fresche importati da paesi terzi, deroghe al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente sancito dall'art. 20 del regolamento n. 805/68, tali deroghe potranno avere effetto soltanto dopo che gli Stati membri saranno stati posti in grado di organizzare, in conformità alle disposizioni della direttiva, i controlli di cui agli artt. 12, 23, 24 e 25 di questa.

Sulla quinta e sulla sesta questione

- 56 La soluzione data alla terza e alla quarta questione rende privo di oggetto l'esame delle altre questioni.
- 57 Tuttavia, per fornire al giudice nazionale una risposta utile al fine dell'applicazione del diritto comunitario nella causa sottoposta al suo giudizio, è necessario accertare se un'eccezione o una deroga come quelle previste dagli artt. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64 e 20, n. 2, del regolamento n. 805/68 non debba riconoscersi in base ad altre disposizioni di diritto comunitario;
- 58 in proposito, la Commissione richiama l'art. 9 della direttiva 26 giugno 1964 n. 64/433 (GU del 29 luglio 1964, pag. 2012), «relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche», articolo secondo cui «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»;
- 59 detto art. 9, benché inserito in una direttiva riguardante i controlli sanitari negli scambi intracomunitari di carni fresche, ha lo scopo specifico di sanare, in via provvisoria, in attesa dell'attuazione del sistema comunitario relativo alle importazioni di carni fresche da paesi terzi, un principio da applicare ai regimi nazionali rimasti in vigore, al fine d'impedire ch'essi risultino meno rigidi o meno onerosi del regime di controllo contemplato dalla direttiva per gli scambi intracomunitari;
- 60 questo principio — manifestamente inteso a garantire che gli operatori economici i quali mettono sul mercato carni fresche di origine comunitaria non

siano sfavoriti rispetto ai loro concorrenti i quali importano carni da paesi terzi — riguarda perciò non solo i controlli in quanto tali, ma anche i diritti riscossi in occasione dei controlli stessi;

- 61 lo stesso principio è espresso nella risoluzione del Consiglio 12 marzo 1968 «sulle misure comunitarie da adottare nel settore veterinario» (GU n. C 22, pag. 18), nell'art. 11 della direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, n. 64/432, «relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina» (GU 1964, pag. 1977), nell'art. 15 della direttiva del Consiglio 15 febbraio 1971, n. 71/118, «relativa a problemi sanitari in materia di carni fresche di volatili da cortile» (GU 1971, n. L 55, pag. 23) e nell'art. 17 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, n. 77/99, «relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di prodotti a base di carne» (GU 1977 n. L 26, pag. 85);
- 62 esso è stato riaffermato anche nel 1972, nell'art. 11 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 72/461, «relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di carni fresche» (GU 1972 n. L 302, pag. 24), che completa la direttiva n. 64/433;
- 63 secondo l'ultimo punto del preambolo della direttiva n. 72/461, la disposizione in parola è destinata a confermare il «principio generale della non discriminazione e [. . .], quindi, è opportuno, in attesa di disposizioni comunitarie precise sulle importazioni dai paesi terzi, prescrivere espressamente che il regime che dev'essere applicato nei riguardi dei paesi terzi da ogni Stato membro non dev'essere più favorevole del regime applicato, a norma della presente direttiva, agli scambi fra Stati membri»;
- 64 va infine rilevato che a questo principio si fa espresso riferimento nell'art. 32, n. 3, della direttiva n. 72/462 richiamata dal Pretore di Alessandria, norma secondo cui l'art. 9 della direttiva n. 64/433 resta in vigore fino a quando gli Stati membri non saranno stati posti in grado di attuare le disposizioni della direttiva «che prevedono una procedura comunitaria»;
- 65 dalle precedenti considerazioni si desume che il combinato disposto dell'art. 9 della direttiva n. 64/433 e dell'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68 costituisce una deroga, per quanto riguarda i controlli sanitari e di polizia sanitaria sulle carni fresche in provenienza da paesi terzi, al divieto di riscuotere diritti di controllo 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;

66 benché, per quanto riguarda il regolamento n. 14/64, non si tratti a rigor di termini di un'eccezione contemplata dallo stesso, come sembrerebbe necessario in base ad un'interpretazione letterale dell'art. 12, n. 2, di tale regolamento, non si può ammettere che il Consiglio abbia inteso escludere, nell'ambito del solo regolamento n. 14/64, usando i termini «presente regolamento», l'applicazione di un principio ch'esso ha avuto cura di ripetere in numerosissimi testi riferentisi alla stessa materia;

67 la volontà di mantenere intatto il principio della parità di trattamento, espresso nell'art. 9 della direttiva n. 64/433, è confermata dall'art. 6 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, n. 77/98 (GU n. L 26, del 31 gennaio 1977, pag. 81), che modifica fra l'altro l'art. 33 della direttiva n. 72/462 nel senso che, nel dare attuazione agli artt. 8 e 16 della direttiva n. 72/462, le disposizioni comunitarie da emanare quanto agli scambi coi paesi terzi devono stabilire condizioni sanitarie «almeno altrettanto rigorose di quelle che [gli] Stati membri applicano nell'ambito degli scambi intracomunitari»;

68 è in tal senso che devono essere risolte le questioni sollevate dal giudice nazionale.

Sulle spese

69 Le spese sostenute dal Governo italiano, dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

70 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 statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Pretore di Alessandria con ordinanza 28 maggio 1977, dichiara:

- 1° Vanno considerati tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, ai sensi degli artt. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64 e 20, n. 2, del regolamento n. 805/68, gli oneri pecuniari, di qualsiasi entità, imposti per ragioni di controllo sanitario degli animali e delle carni bovine importati dai paesi terzi, a meno che tali oneri facciano parte di un sistema generale di tributi interni gravanti sistematicamente, secondo gli stessi criteri e nella stessa fase di distribuzione, sia sulle merci nazionali, sia su quelle importate.
- 2° L'art. 12, nn. 1 e 2, del regolamento n. 14/64 ha cominciato a produrre effetti il 1° novembre 1964 e l'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68 il 29 luglio 1968.
- 3° a) Il Consiglio non viola alcuna disposizione di diritto comunitario col prevedere nei regolamenti da esso emanati, e in particolare nell'art. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64 e nell'art. 20, n. 2, del regolamento n. 805/68, la possibilità di stabilire — nelle forme che esso determina — eccezioni o deroghe al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente negli scambi coi paesi terzi, purché tuttavia si tratti di oneri aventi, in quanto tali, incidenza uniforme in tutti gli Stati membri sugli scambi dei prodotti considerati coi paesi terzi;
- b) benché gli artt. 12, n. 8, 23, n. 4, e 26 della direttiva n. 72/462 contemplino, per quanto riguarda le spese di controllo sanitario degli animali e delle carni fresche importati da paesi terzi, deroghe al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente sancito dall'art. 20 del regolamento n. 805/68, tali deroghe potranno avere effetto soltanto dopo che gli Stati membri saranno stati posti in grado di organizzare, in conformità alle disposizioni della direttiva, i controlli di cui agli artt. 12, 23, 24 e 25 di questa.
- 4° Il combinato disposto dell'art. 9 della direttiva del Consiglio n. 64/433 e degli artt. 12, n. 2, del regolamento n. 14/64 e 20, n. 2, del regolamento n. 805/68 costituisce una deroga, per quanto riguarda i controlli sanitari e di polizia sanitaria sulle carni fresche in provenienza da paesi terzi, al divieto di riscuotere diritti di controllo

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.