

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA IN MATERIA DI LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI NELLA COMUNITA' EUROPEA

di MANFRED DAUSES *

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La giurisprudenza in materia di dazi doganali e di tasse d'effetto equivalente - 3. ...e in materia di tributi interni - 4. La giurisprudenza in tema di restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente - 5. *Segue*: la riserva dell'articolo 36 Trattato CEE - 6. Considerazioni conclusive.

1. Com'è noto il mercato comune delle merci, costituisce la chiave di volta del mercato comune. Si tratta di un settore ampio e complesso, nel quale la Corte ha sinora dovuto affrontare in numerose cause i problemi più diversi elaborando in maniera assai precisa i principi elementari di struttura e d'interpretazione dell'ordinamento giuridico comunitario, che lo qualificano come ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale¹ rispetto agli istituti giuridici scaturiti dai normali trattati internazionali. Mi riferisco soprattutto ai ben noti principi dell'efficacia immediata e della prevalenza del diritto comunitario², ma anche all'esegesi sistematica teleologica che ha consentito alla Corte d'interpretare estensivamente i principi fondamentali dei Trattati da un lato e, restrittivamente, le deroghe e le limitazioni dall'altro³.

Vorrei imperniare la mia esposizione essenzialmente su due tipi di problemi fondamentali, vale a dire: a) la giurisprudenza in materia di dazi e tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali nell'interscambio comunitario nonché in materia di tributi interni di natura discriminatoria o protezionistica; b) la giurisprudenza in materia di tributi interni di natura discri-

* Referendario della Corte di giustizia delle Comunità europee, Maître de Conférence de droit international et de relations internationales, Boston University.

¹ Sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend & Loos*, *Racc.* 1963, p. 1, 25.

² Sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. E.N.E.L.*, *Racc.* 1964, p. 1251; sentenza 17 dicembre 1970, causa 33/70, *SACE*, *Racc.* 1970, p. 1213; sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81, *Becker*, *Racc.* 1982, p. 53.

³ Cfr. KUTSCHER, *Alcune tesi sui metodi d'interpretazione del diritto comunitario dal punto di vista di un giudice*, Corte di giustizia delle Comunità europee, Convegno di studio per magistrati e professori universitari, 27-28 settembre 1976, p. I-1ss.

minatoria o protezionistica; b) la giurisprudenza in materia di restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente negli scambi intracomunitari.

2. La nozione di dazio non presenta difficoltà sotto il profilo giuridico. I dazi doganali possono classificarsi facilmente secondo criteri formali: sono tributi che lo Stato riscuote sulle merci in occasione del loro passaggio alla frontiera, secondo un'aliquota fissata nella tariffa doganale. Dopo l'entrata in vigore della tariffa doganale comune (1° luglio 1968) per le importazioni dai paesi terzi nella Comunità l'unico parametro è costituito dalla classificazione della tariffa doganale comune e dalle aliquote doganali in essa elencate. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la tariffa doganale comune presuppone unicamente l'importazione per usi leciti, vale a dire non si può applicare un dazio doganale a merci che, per la loro natura, non possono venire immesse in libera pratica in alcuno Stato membro. Ne consegue che gli Stati membri non hanno più facoltà di applicare dazi doganali a stupefacenti di contrabbando, e che quindi circolano illegalmente, qualora detti prodotti continuino a esser commerciati di frodo, vale a dire non vengano posti in vendita normalmente e non vengano iscritti nell'economia comunitaria⁴.

Il divieto di applicare dazi doganali agli scambi intracomunitari è stato esaminato dalla Corte solo in un numero limitato di cause. Va ricordata la ormai famosa sentenza nella causa *van Gend & Loos*⁵. In questa pronuncia, la Corte ha affermato che l'obbligo di stand still sancito dall'art. 12 del Trattato CEE non rimane inadempito solo nel caso in cui l'aliquota doganale sia aumentata materialmente, ma anche allorché la tariffa viene modificata in modo da comportare la classificazione di un determinato prodotto in una voce gravata in misura maggiore. Detta sentenza è però istruttiva anche sotto un diverso profilo. In essa infatti la Corte, per la prima volta nella sua giurisprudenza, ha riconosciuto ad una norma di diritto comunitario, nella fattispecie l'art. 12 del Trattato CEE, efficacia diretta. Il divieto di istituire nuovi dazi e tasse d'effetto equivalente per l'interscambio comunitario, così si afferma nella motivazione, è un divieto chiaro ed incondizionato che non è soggetto ad alcuna riserva e che può venir fatto osservare senza l'intervento del legislatore nazionale. Per sua natura, esso è quindi particolarmente idoneo ad esercitare effetti immediati

⁴ Sentenza 5 febbraio 1981, causa 50/80, *Horvath*, *Racc.* 1981, p. 385; sentenze 26 ottobre 1982, causa 221/80, *Wolf*, e, rispettivamente, causa 240/81, *Einberger*, *Racc.* 1982, p. 3681, 3699.

⁵ Sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend & Loos*, *Racc.* 1963, p. 1.

nei rapporti giuridici tra gli Stati membri e gli amministrati che ad essi sono soggetti⁶.

Più delicata, in quanto giuridicamente più difficile da definire della nozione di dazio, è quella di tasse d'effetto equivalente. Come tali si intendono i provvedimenti fiscali, parafiscali, commerciali ed altri che, senza essere dazi nel senso classico, e indipendentemente dalla loro definizione e dal modo in cui vengono riscossi, sono idonei ad ostacolare gli scambi fra gli Stati membri alla stessa stregua dei dazi doganali.

Su questa nozione si è impennato un gran numero di controversie, per lo più sottoposte alla Corte in via pregiudiziale. Gli Stati membri hanno sempre dimostrato una notevole fantasia ed una notevole inventiva nell'adozione di detti provvedimenti. Era quindi assolutamente necessario che la Corte stroncasse in modo reciso ed inequivocabile fin dall'inizio queste tendenze. Essa lo ha fatto, dando una definizione molto ampia della nozione di tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali e attribuendo efficacia immediata, come già aveva riconosciuto per il divieto di dazi doganali, al divieto di applicare siffatti tributi agli scambi intracomunitari⁷. Il divieto si applica inoltre nello stesso modo tanto ai tributi che vengono applicati in occasione dell'importazione quanto a quelli che vengono applicati in occasione del transito di merci provenienti da altri Stati membri⁸.

La prima definizione, che ancora oggi serve da modello nel campo specifico, è stata enunciata nella cosiddetta sentenza del pan pepato del 14 dicembre 1962. Si trattava di un tributo all'importazione applicato dal Granducato di Lussemburgo e dal Regno del Belgio per il rilascio di licenze d'importazione per il pan pepato. La Corte ha dichiarato l'inconciliabilità del tributo con l'obbligo di stand still sancito dall'art. 12 del Trattato CEE, e per di più ha colto l'occasione, nel contempo, per pronunciare i seguenti principi fondamentali:

« La chiarezza, la precisione e l'ampiezza senza riserve degli artt. 9 e 12, lo spirito ed il sistema del Trattato mostrano quindi che la

⁶ *Ivi*, p. 25 ss.

⁷ Il divieto di dazi doganali all'importazione e di tributi d'effetto equivalente (art. 13, 2° comma, Trattato CEE) è direttamente efficace quanto meno dalla scadenza del periodo transitorio (1° gennaio 1970): ad es. sentenza 17 dicembre 1970, causa 33/70, *SACE*, *Racc.* 1970, p. 1213, 1222 ss.; sentenza 18 giugno 1975, causa 94/74, *IGAV*, *Racc.* 1975, p. 699, 711 ss.; sentenza 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe-Zentralfinanz*, *Racc.*, 1976, p. 1989 1998. Il divieto di dazi doganali all'esportazione e tributi d'effetto equivalente (art. 16 Trattato CEE) è direttamente efficace già dalla fine della prima fase del periodo transitorio (1° gennaio 1962): ad es. sentenza 26 ottobre 1971, causa 18/71, *Di Porro*, *Racc.* 1971, p. 811, 816; sentenza 16 dicembre 1976, causa 45/76, *Comet*, *Racc.* 1976, p. 2043, 2053.

⁸ Sentenza 16 marzo 1983, causa 266/81, *SIOT*, *Racc.* 1983, p. 731.

proibizione d'introdurre nuovi dazi doganali, connessa al principio della libera circolazione delle merci, è una norma fondamentale e che, pertanto, qualsiasi eventuale eccezione, da interpretarsi del resto in senso restrittivo, dev'essere espressamente contemplata.

La nozione di «tassa d'effetto equivalente» a quello di un dazio doganale, lungi dal costituire un'eccezione al generale divieto relativo ai dazi doganali, va al contrario considerata come un necessario complemento di questo, destinato a garantirne l'efficacia.

Questa espressione, che appare invariabilmente accanto all'altra, «dazi doganali» rende manifesto l'intento di proibire non soltanto i provvedimenti che hanno anche formalmente carattere doganale, ma anche tutti quelli che, pur diversamente denominati, ovvero posti in vigore da altri organi, finirebbero per avere gli stessi effetti discriminatori o protettivi dei dazi doganali...

Da tutto quanto detto fin qui emerge che, ai sensi degli artt. 9 e 12, la tassa d'effetto equivalente può essere considerata, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, come un diritto imposto unilateralmente, sia all'atto dell'importazione sia in un successivo momento e che, colpendo specialmente la merce importata da un paese membro ad esclusione del corrispondente prodotto nazionale, produce il risultato di alterarne il prezzo e di incidere così sulla libera circolazione delle merci alla stessa stregua di un dazio dogonale»⁹.

Questa sentenza presenta interesse per vari motivi: essa illustra l'importanza fondamentale, per non dire essenziale, del divieto di applicare dazi e tasse d'effetto equivalente. Il divieto è una componente del principio basilare della libera circolazione delle merci e, quindi, costituisce un importante presupposto per il funzionamento del mercato comune. Da questa constatazione si possono trarre altre conclusioni per l'interpretazione della norma. Essa va considerata «necessario complemento» del divieto di dazi doganali e quindi interpretata in senso lato e ammette deroghe solo in pochi casi o solo se espressamente previste. Questa sentenza costituisce quindi contemporaneamente un esempio particolarmente eloquente dell'interpretazione integrazionistica data dalla Corte, l'interpretazione che, partendo dalla struttura e dallo spirito complessivo del Trattato, ha fornito un contributo fondamentale alla realizzazione delle finalità del Trattato stesso.

Come abbiamo visto, la sentenza del pan pepato partiva ancora radicalmente dall'idea del carattere discriminatorio o protezionistico delle tasse d'effetto equivalente; in seguito la Corte si è però scostata da questo

⁹ Sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 2 e 3/62, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo e Regno del Belgio*, Racc. 1962, p. 869, 881 ss.

orientamento. Nella sua successiva giurisprudenza, la Corte ha anzi dichiarato che si deve considerare tale qualsiasi onere finanziario, di qualunque genere e di qualunque entità, che venga riscosso sulle merci per il semplice fatto che attraversano la frontiera.

Le sentenze in materia sono state pronunciate ad esempio relativamente ad un diritto di statistica riscosso dall'Italia sulle merci importate¹⁰ oppure relativamente ad un onere riscosso sui diamanti grezzi importati e destinato ad alimentare il fondo previdenziale belga per i lavori del ramo¹¹. In queste sentenze la Corte ha sottolineato che il Trattato, abolendo i dazi doganali e le tasse d'effetto equivalente, ha sancito un principio giuridico di valore generale e di efficacia assoluta il quale perciò prescinde dal fatto che i prodotti in questione entrino in concorrenza con i prodotti del paese importatore, vale a dire abbia carattere di tutela o meno. Dalla generalità e dall'inderogabilità di questo principio consegue anzi che il divieto si applica indipendentemente dalla finalità per la quale i tributi sono stati istituiti e indipendentemente dalla destinazione del provento ricavato. La pronuncia si fonda sull'idea che gli oneri finanziari, anche se lievissimi, ma riscossi per il fatto che un prodotto attraversa la frontiera, costituiscono un ostacolo alla libera circolazione delle merci. In conclusione la Corte ha così definito le tasse d'effetto equivalente:

« Un onere pecuniario, sia pur minimo, imposto unilateralmente, a prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura, e che colpisce le merci nazionali o estere in ragione del fatto che esse varcano la frontiera, se non è un dazio doganale propriamente detto, costituisce una tassa d'effetto equivalente ai sensi degli artt. 9, 12, 13 e 16 del Trattato, anche se non sia riscosso a profitto dello Stato, non abbia alcun effetto discriminatorio o protezionistico e il prodotto colpito non sia in concorrenza con un prodotto nazionale »¹².

Questa definizione mette in luce un ulteriore elemento: gli oneri finanziari costituiscono tasse d'effetto equivalente anche qualora la loro incidenza sulle correnti commerciali possa apparire dubbia, data l'irrelevanza della loro entità. Ulteriori sentenze hanno confermato questo principio¹³ ed

¹⁰ Sentenza 1° luglio 1969, causa 24/68, *Commissione c. Italia*, *Racc.* 1969, p. 193, 200.

¹¹ Sentenza 1° luglio 1969, cause riunite 2 e 3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders*, *Racc.* 1969, p. 211, 221.

¹² *Ivi*.

¹³ Sentenza 19 giugno 1973, causa 77/72, *Capolongo*, *Racc.* 1973, p. 611, 623; sentenza 26 febbraio 1975, causa 63/74, *Cadsky*, *Racc.* 1975, p. 281, 290 e segg.; sentenza 18 giugno 1975, causa 94/74, *IGAV*, *Racc.* 1975, p. 699, 710.

hanno altresì valutato secondo lo stesso criterio anche il semplice impedimento alla circolazione delle merci costituito dalle formalità amministrative connesse alla riscossione del tributo¹⁴.

Nelle controversie vertenti sugli oneri finanziari, riscossi in occasione del passaggio della frontiera, gli Stati membri hanno sovente obiettato, a loro difesa, che essi non imponevano un tributo illecito, bensì chiedevano un compenso lecito per un servizio prestato dall'amministrazione. Tuttavia la Corte, nella maggior parte dei casi, ha disatteso questa obiezione. La Corte non ha categoricamente escluso che per servizi effettivamente prestati dall'amministrazione non si debba richiedere un adeguato compenso, tuttavia ha riconosciuto la liceità di questo procedimento solo a condizioni ben definite e in particolare ha sottolineato che questa pratica non può servire ad escludere il divieto di tributi d'effetto equivalente ai dazi doganali. Ad esempio, secondo una recente sentenza, l'onere imposto dall'amministrazione postale di uno Stato membro per il disbrigo delle formalità amministrative relative alla riscossione dell'imposta sul volume d'affari all'importazione, è stato vietato come tassa d'effetto equivalente, se al destinatario è in effetti preclusa la possibilità di adempiere personalmente dette formalità¹⁵.

In una precedente causa, in cui si era fatto carico all'Italia di applicare un diritto di statistica alle esportazioni ed alle importazioni di merci, questo Paese si era difeso osservando che il tributo in questione aveva lo scopo di controllare i movimenti di merci e quindi di rivelare le variazioni della situazione di mercato, il che consentiva agli importatori ed agli esportatori di godere di una migliore posizione concorrenziale. La Corte ha respinto quest'argomento. I rilevamenti statistici sono solo vantaggiosi per il mondo economico nel suo complesso e per le amministrazioni interessate, però per gli importatori e gli esportatori offrono solo un vantaggio difficilmente apprezzabile. Quindi il tributo non poteva considerarsi una contropartita, cioè un compenso per un vantaggio determinato e concreto¹⁶. Analogo argomento è stato svolto in due recenti cause per inadempimento promesse contro il Belgio e il Lussemburgo, relative a diritti di deposito

¹⁴ Sentenza 10 ottobre 1973, causa 34/73, *Variola*, *Racc.* 1973, p. 981, 989 (tassa di sbarco sulle merci importate e scaricate nei porti italiani); sentenza 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Bauhuis*, *Racc.* 1977, p. 5, 15 (tassa per i controlli sanitari).

¹⁵ Sentenza 12 gennaio 1983 (terza Sezione), causa 39/82, *Donner*, *Racc.*, 1983, p. 19.

¹⁶ Sentenza 1° luglio 1969, causa 24/68, *Commissione. c. Italia*, *Racc.* 1969, p. 193, 202.

riscossi in occasione del controllo doganale di merci provenienti dagli altri Stati membri¹⁷.

La Corte ha pure rifiutato di attribuire carattere di servizio amministrativo prestato a favore dell'esportazione al controllo di qualità sui prodotti ortofrutticoli, connesso ad un divieto di esportazione. Il controllo di qualità si opera nell'interesse generale di tutti gli esportatori e non può quindi considerarsi come contropartita per un vantaggio determinato e concreto offerto al singolo¹⁸.

La delimitazione tra giusto compenso e tributo vietato in quanto assimilabile ad un dazio doganale, è apparsa chiarissima nelle cause vertenti sui controlli sanitari sul bestiame effettuati dietro compenso al momento del passaggio della frontiera. Fondamentalmente questi oneri finanziari costituiscono tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali. Tuttavia essi possono essere ritenute non comprese nel divieto di cui all'art. 9 del Trattato CEE se sussistano i seguenti presupposti: a) sia stato prestato effettivamente un servizio per il quale vada corrisposto un compenso; b) si tratti di un servizio prestato all'importatore e non solo di una prestazione contemplata nell'interesse comune; c) la contropartita corrisponda al valore del servizio prestato e dei costi ad esso connessi (principio del rimborso spese)¹⁹.

Una ipotesi particolare è quella dei tributi riscossi in occasione di controlli sanitari effettuati sistematicamente in virtù di norme del diritto comunitario. La Corte ha affermato che detti tributi costituiscono tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali solo nel caso in cui l'entità del tributo sia superiore agli effettivi costi del relativo controllo (principio del rimborso spese). Il motivo della posizione particolare riservata ai controlli effettuati in virtù delle norme comunitarie è evidente: questi provvedimenti non sono adottati unilateralmente dai singoli Stati per tutelare un loro interesse particolare, ma anzi vengono istituiti dalla Comunità tassativamente e di regola per la totalità dei prodotti interessati, proprio nell'interesse generale della Comunità. Essi non vanno quindi considerati provvedimenti che ostacolano gli scambi, ma misure destinate a favorirli, in

¹⁷ Sentenze 17 maggio 1983, causa 132/82, *Commissione c. Belgio*, e, rispettivamente, causa 133/82, *Commissione c. Lussemburgo*, inedite.

¹⁸ Sentenza 26 maggio 1975, causa 63/74, *Cadsky*, *Racc.* 1975, p. 281, 290 ss.

¹⁹ Sentenza 14 dicembre 1972, causa 29/72, *Marimer*, *Racc.* 1972, p. 1309, 1318 ss.; sentenza 11 ottobre 1973, causa 39/73, *Rewe-Zentralfinanz*, *Racc.* 1973, p. 1039, 1044; sentenza 5 febbraio 1976, causa 87/75, *Bresciani*, *Racc.* 1976, p. 129, 137; sentenza 15 dicembre 1976, causa 35/76, *Simmenthal*, *Racc.* 1976, p. 1871, 1888; analoga anche la precedente sentenza 16 giugno 1966, cause riunite 52 e 55/65, *Repubblica federale di Germania c. Commissione*, *Racc.* 1966, p. 219, 234 ss.

quanto neutralizzano eventuali effetti negativi per la libera circolazione delle merci derivanti da provvedimenti di polizia sanitaria adottati dai singoli Stati membri ²⁰.

3. A differenza dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente il Trattato vieta i tributi nazionali su prodotti provenienti da altri Stati membri non in senso assoluto, bensì soltanto nella misura in cui i prodotti importati vengono gravati più onerosamente dei prodotti nazionali. In base all'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE i prodotti provenienti da altri Stati membri non possono venir gravati né indirettamente né direttamente da tributi nazionali superiori a quelli gravanti sui prodotti nazionali analoghi. In base all'art. 95, 2° comma, del Trattato CEE gli Stati membri non devono applicare ai prodotti degli altri Stati membri alcun tributo idoneo a tutelare indirettamente altre produzioni. Nel sistema del Trattato queste norme integrano quelle relative alla soppressione dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente. Essi devono garantire la libera circolazione delle merci fra gli Stati membri in normali condizioni di concorrenza, nel senso che essi vietano ogni forma di discriminazione nei confronti di prodotti degli altri Stati membri oppure di tutela dei prodotti nazionali ²¹.

Il Trattato ha quindi lasciato agli Stati la sostanziale facoltà di disciplinare il regime tributario interno; ha però loro imposto determinati limiti, miranti ad impedire che i prodotti importati possano venire fiscalmente svantaggiati nei confronti dei prodotti locali, cosicché venga eluso il divieto di dazi e tributi d'effetto equivalente nell'ambito degli scambi intracomunitari. Scopo di queste norme è quindi quello di garantire la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri in normali condizioni di concorrenza, in quanto essi eliminano ogni forma di tutela eventualmente praticata mediante provvedimenti fiscali nazionali che discriminano i prodotti provenienti dagli Stati membri. Essi devono garantire una perfetta neutralità concorrenziale sotto l'aspetto della tassazione interna, tanto sui prodotti nazionali quanto sui prodotti importati ²².

²⁰ Sentenza 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Baubuis*, Racc. 1977, p. 5, 17.

²¹ Cfr. WOHLFAHRT, *Steuerliche Diskriminierung im Gemeinsamen Markt*, in SCHWARZE, *Das Wirtschaftsrecht des Gemeinsamen Marktes in der aktuellen Rechtsentwicklung*, Baden-Baden 1983, p. 141 ss.; WAEGENBAUR, *Die Beseitigung steuerlicher Diskriminierungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr*, in *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 1980, p. 121 ss.

²² Sentenza 27 febbraio 1980, causa 168/78, *Commissione c. Francia*, Racc. 1980, p. 347, 359; causa 169/78, *Commissione c. Italia*, Racc. 1980, p. 385, 399; causa 171/80, *Commissione c. Danimarca*, Racc. 1980, p. 447, 462. L'art. 95 del Trattato CEE vieta soltanto di tassare i prodotti importati dagli altri Stati membri in modo

Anche il divieto di tributi interni discriminatori e protezionistici ha originato una ricca e differenziata giurisprudenza. La prima sentenza è stata quella del 16 giugno 1966 nella causa *Lütticke*. Essa verteva sulla compatibilità col diritto comunitario di una tassa di conguaglio sul reddito applicata dall'amministrazione tedesca. La Corte ha riconosciuto l'importanza fondamentale dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE e contemporaneamente ha dichiarato l'efficacia immediata di detta norma:

« L'art. 95, 1° comma... sancisce un divieto di discriminazione costituente un obbligo preciso ed incondizionato... Tale obbligo non è soggetto ad alcuna condizione né subordinato, sia per quanto riguarda la sua osservanza che i suoi effetti, all'emanazione di atti da parte delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri. Il divieto è dunque assoluto, giuridicamente perfetto e può quindi produrre effetti immediati nei rapporti giuridici fra gli Stati membri ed i loro amministratori...

Il divieto dell'art. 95 ha effetto diretto e attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare »²³.

Come abbiamo detto l'art. 95 del Trattato CEE contiene un doppio divieto, vale a dire da un lato quello di discriminare, sotto il profilo fiscale, i prodotti importati da quelli nazionali analoghi e, d'altro lato, di applicare tributi d'indole protezionistica. E' evidente che la rispettiva sfera d'applicazione di queste due norme in pratica non è sempre facile da definire. In varie sentenze recenti, relative alla tassazione differenziata di merci nazionali ed importate, la Corte ha avuto modo di stabilire i criteri distintivi determinati:

« (L'art. 95, 1° comma) va interpretato estensivamente, in modo da consentirne l'applicazione a tutti i regimi fiscali incompatibili con la parità di trattamento fra le merci di produzione nazionale e quelle importate. La nozione di "prodotti simili" va pertanto interpretata con sufficiente elasticità. La Corte ha precisato che vanno considerati simili i prodotti che "abbiano, agli occhi del consumatore, proprietà analoghe e rispondano alle medesime esigenze". La sfera d'applicazione del 1° comma dell'art. 95 va quindi determinata in base non già al criterio dell'assoluta identità, ma a quello dell'analogia o della comparabilità sotto il profilo del-

più oneroso che i prodotti nazionali, ma non l'inverso, cioè tassare i prodotti nazionali più onerosamente dei prodotti importati. Una siffatta disparità deriva piuttosto dalle particolarità delle norme nazionali, non allineate, che disciplinano settori per i quali gli Stati membri sono competenti (sentenza 13 marzo 1979, causa 86/78, *Peureux*, Racc. 1979, p. 897, 913).

²³ Sentenza 16 giugno 1966, *Lütticke*, causa 57/65, Racc. 1966, p. 257, 265 ss.; vedi pure sentenza 3 aprile 1968, causa 28/67, *Molkerei-Zentrale*, Racc. 1968, p. 215, 230 ss.

l'impiego. Il 2° comma dell'art. 95 è inteso a completare il disposto del 1° comma vietando qualsiasi forma di protezionismo fiscale indiretto ai danni di prodotti che, pur non essendo simili ai sensi del 1° comma, si trovino cionondimeno in concorrenza, anche parziale, indiretta o potenziale, con taluni prodotti del paese importatore »²⁴.

Quindi, mentre in virtù del 1° comma il raffronto tra l'onere fiscale è determinante, sia sotto il profilo dell'aliquota d'imposta, della valutazione dell'imponibile o di altre modalità d'esecuzione, il 2° comma, date le difficoltà di effettuare raffronti con sufficiente precisione tra i diversi prodotti, parte da un criterio globale, vale a dire dall'indole protezionistica della disciplina fiscale nazionale. Il 1° comma si riferisce inoltre solo ai prodotti analoghi, il 2° comma invece a tutti i prodotti tra loro in concorrenza (di sostituzione).

Quanto detto prima fa nascere un diverso problema, relativo dalla delimitazione tra tributi nazionali discriminatori e protezionistici da un lato e tributi che hanno effetto analogo ai dazi doganali dall'altro. Come abbiamo visto, le conseguenze giuridiche sono diverse, a seconda che si tratti di una tassa d'effetto equivalente oppure di un tributo interno. Mentre le prime sono generalmente vietate, i secondi sono vietati solo qualora abbiano natura discriminatoria o protezionistica. Data la diversità delle conseguenze giuridiche consegue che, secondo il sistema del Trattato, un unico ed identico onere finanziario non può contemporaneamente rientrare in entrambe le categorie²⁵. Anche questa classificazione, in pratica, può presentare difficoltà.

In molte cause, vertenti sulle imposte per i controlli di polizia sanitaria all'importazione, la Corte ha deciso che possono venire definite tasse d'effetto equivalente solo quegli oneri finanziari che si determinano in base a criteri particolari, che non sono comparabili con quelli in base ai quali si commisurano gli oneri gravanti sui prodotti interni analoghi. Al contrario, abbiamo un tributo interno qualora gli oneri facciano parte di un

²⁴ Sentenze 27 febbraio 1980, causa 168/78, *Commissione c. Francia*, *Racc.* 1980, p. 347, 359 ss.; causa 169/78, *Commissione c. Italia*, *Racc.* 1980, p. 385, 399 ss.; causa 171/78, *Commissione c. Danimarca*, *Racc.* 1980, p. 447, 462 ss. In questo senso anche: sentenza 17 febbraio 1976, causa 45/75, *Rewe-Zentrale*, *Racc.* 1976, p. 181, 193; sentenza 4 aprile 1968, causa 27/67, *Fink-Frucht*, *Racc.* 1968, p. 333, 347; cfr. anche sentenza 15 luglio 1982, causa 216/81, *Cogis*, *Racc.* 1982, p. 2701, 2710.

²⁵ Sentenza 18 giugno 1975, causa 94/74, *IGAV*, *Racc.* 1975, p. 699, 710; analoghe: causa 57/65, *Lütticke*, *cit.*, p. 267; sentenza 22 marzo 1977, causa 78/76, *Steinike und Weinlig*, *Racc.* 1977, p. 595, 614.

sistema fiscale generale nazionale, che sistematicamente comprenda, in base a criteri analoghi, tutti i prodotti nazionali ed importati²⁶.

Questa giurisprudenza è stata ribadita da numerose recenti sentenze. Queste hanno definito i criteri di suddivisione fondamentali come segue:

« Non costituiscono tasse d'effetto equivalente gli oneri pecuniari che rientrano in un regime generale di tributi interni gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto su quelli importati, secondo gli stessi criteri. Questa situazione può verificarsi anche nel caso di un prodotto importato che non trovi riscontro in un analogo prodotto nazionale, dal momento che l'onere grava su intere categorie di prodotti nazionali o stranieri i quali si trovino tutti, a prescindere dalla loro origine, in condizioni analoghe. L'art. 95 ha infatti lo scopo di abolire le discriminazioni, dirette od indirette, riguardo ai prodotti importati, ma non di porre questi ultimi in una situazione fiscale privilegiata rispetto ai prodotti nazionali...²⁷.

I segnalati criteri hanno però bisogno di una duplice *interpretazione ed integrazione*.

In primo luogo anche un tributo interno, che costituisce parte integrante di un sistema fiscale nazionale generale e non discriminatorio, può costituire una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione « solo se è esclusivamente destinato a finanziare attività che tornano a specifico vantaggio del prodotto nazionale tassato, se vi è identità tra prodotto tassato e prodotto nazionale favorito e se gli oneri gravanti sul prodotto vengono integralmente compensati »²⁸.

Lo stesso principio vale anche per quel che riguarda un tributo il quale, pure se colpisce tanto le vendite all'interno quanto le esportazioni, è tuttavia destinato a finanziare le attività miranti a rendere più redditizie le vendite interne rispetto alle esportazioni, vale a dire favorisce in qualche modo il prodotto destinato alla vendita sul mercato interno a danno dei

²⁶ Sentenza 14 dicembre 1972, causa 29/72, *Marimex*, *cit.*; sentenza 11 ottobre 1973, causa 39/73, *Rewe-Zentralfinanz*, *cit.*; sentenza 18 giugno 1975, causa 94/74, *cit.*; sentenza 15 dicembre 1976, causa 35/76, *Simmenthal*, *cit.*; sentenza 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Bauhuis*, *cit.*; sentenza 22 marzo 1983, causa 88/82, *Leonelli*, *Racc.* 1983, p. 1061.

²⁷ Sentenza 22 marzo 1977, causa 78/76, *Steinike und Weinlig*, *cit.*, p. 614 ss.; vedi anche: sentenza 28 gennaio 1981, causa 32/80, *Kortmann*, *Racc.* 1981, p. 251, 263.

²⁸ Sentenze 25 maggio 1977, causa 77/76, *Cucchi*, *Racc.* 1977, p. 987, 1007; e, rispettivamente, causa 105/76, *Interzuccheri*, *Racc.* 1977, p. 1029, 1043. Queste cause vertevano su un tributo applicato sullo zucchero, il cui provento era destinato al finanziamento dei contributi di adeguamento per i coltivatori di barbabietole e le industrie trasformatrici delle stesse dello Stato membro interessato.

prodotti destinati all'esportazione. Questo onere finanziario costituisce un tributo d'effetto equivalente ai dazi doganali²⁹.

Il motivo della disciplina speciale è in entrambi i casi evidente. Se cioè il contributo in questione è esclusivamente destinato a finanziare attività che in particolar modo tornano a vantaggio dei prodotti nazionali oppure delle vendite sul mercato interno, ciò neutralizza l'onere fiscale gravante sui prodotti nazionali oppure sulle vendite nel mercato interno. Un siffatto sistema di tributi e di sovvenzioni sarebbe solo in apparenza un sistema di tributi interni, ma in realtà avrebbe gli stessi effetti di un dazio doganale all'importazione o all'esportazione.

La giurisprudenza precedente andava integrata anche per le ipotesi in cui una disciplina tributaria generale nazionale, nonostante in teoria colpisca tanto i prodotti importati quanto quelli nazionali indipendentemente dalla loro provenienza, in realtà tuttavia, poiché in quel paese non vi è alcuna produzione nazionale analoga, colpisce solo i prodotti d'importazione. In questo caso non serve più la formula originaria, in base alla quale la tassa d'effetto equivalente colpisce fundamentalmente solo i prodotti importati, mentre il tributo interno colpisce sia i prodotti d'importazione quanto quelli nazionali. Diverse pronunce recenti hanno colmato la lacuna. Esse hanno definito tributo interno ai sensi dell'art. 95 del Trattato CEE anche quello applicato nelle ipotesi di insussistenza di una produzione nazionale analoga. Il diritto comunitario non limita infatti la facoltà degli Stati membri di tassare diversamente, in base a criteri obiettivi, determinati prodotti. Anzi, tali differenziazioni sono compatibili col diritto comunitario se perseguono finalità politico-economiche legittime e sono così strutturati che ogni forma di discriminazione, diretta od indiretta, nei confronti delle importazioni dagli altri Stati membri e ogni forma di tutela delle produzioni locali concorrenti vengano evitate³⁰.

Un grande merito della giurisprudenza in materia di art. 95 del Trattato CEE è costituito dal fatto che essa ha coraggiosamente e sistematicamente combattuto non solo patente discriminazione e politica di tutela, ma anche ogni genere di discriminazione dissimulata e di protezionismo indiretto. Ad esempio, la Corte ha dichiarato incompatibile con l'art. 95

²⁹ Sentenza 23 gennaio 1975, causa 51/74, *Hulst*, *Racc.* 1975, p. 79, 92. Questa causa verteva sulla tassa gravante sulla vendita di bulbi di fiori, il cui provento confluiva in un fondo per la promozione degli interessi del settore.

³⁰ Sentenza 14 gennaio 1981, causa 140/79, *Chemial Farmaceutici*, *Racc.* 1981, p. 1, 10; sentenza 14 gennaio 1981, causa 46/80, *Vinal*, *Racc.* 1981, p. 77, 89; analoghe: sentenza 3 febbraio 1981, causa 90/79, *Commissione c. Francia* (« uso della riprografia »), *Racc.* 1981, p. 283, 298.

del Trattato CEE una disciplina fiscale nazionale che tassava in modo diverso il whisky dalle altre acquaviti. La disciplina italiana in questione era strutturata in modo che il whisky (che in Italia viene importato quasi esclusivamente dagli altri Stati membri) veniva tassato più delle acquaviti nazionali tipiche³¹. Un altro esempio: il Regno Unito è stato recentemente condannato in un procedimento per inadempimento in quanto aveva violato l'art. 95 del Trattato CEE, tassando il vino (che nel Paese praticamente viene solo importato) in modo relativamente più pesante della birra (che in Gran Bretagna ha una produzione rilevante)³².

A questo proposito è opportuno richiamare la fondamentale sentenza del 5 maggio 1982 nella causa *Gaston Schul*³³. Essa rappresenta un nuovo indirizzo nel senso che, per la prima volta, la nozione di discriminazione fiscale è stata interpretata in modo che, nel caso di prodotti d'importazione dagli altri Stati membri, si deve tener conto delle tasse comparabili che già gravano sulla merce nel paese di esportazione. La causa principale dalla quale è scaturita la domanda pregiudiziale, verteva sulla *tassa sulla cifra d'affari* (tassa sul valore aggiunto) che l'amministrazione olandese, conformandosi alla direttiva comunitaria, aveva riscosso per l'importazione di un'imbarcazione sportiva usata ad opera di un privato. L'imbarcazione era stata comprata in Francia e il valore che essa aveva allora come oggetto usato comprendeva anche una quota proporzionale d'imposta sul valore aggiunto (residuo d'imposta).

E' noto che, secondo il nuovo sistema fiscale introdotto con le direttive comunitarie, solo gli imprenditori e non i privati sono legittimati a chiedere la detrazione delle tasse pagate a monte. Di conseguenza è possibile detrarre l'IVA già pagata nello Stato d'esportazione solo per gli oggetti esportati dagli operatori o destinati all'esportazione per loro conto, mentre gli oggetti esportati dai privati o per loro conto continuano a rimanere gravati da questa tassa proporzionalmente al loro valore al momento dell'esportazione. Poiché tutte le importazioni sono soggette all'imposta sul valore aggiunto dello Stato d'importazione, nel secondo caso la tassa pagata nello Stato d'esportazione viene a cumularsi con quella versata nello Stato d'importazione³⁴.

³¹ Sentenza 15 luglio 1982, causa 216/81, *Cogis*, *Racc.* 1982, p. 2701, 2710; cfr. anche sentenza 15 marzo 1983, causa 319/81, *Commissione c. Italia*, *Racc.* 1983, p. 687.

³² Sentenza 12 luglio 1983, causa 170/78, *Commissione c. Regno Unito*, inedita.

³³ Sentenza 5 maggio 1982, causa 15/81, *Gaston Schul*, *Racc.* 1982, p. 1409, 1423.

³⁴ Seconda direttiva (67/228) del Consiglio dell'11 aprile 1967 in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative all'imposta sulla cifra

Le domande pregiudiziali del giudice *a quo* miravano sostanzialmente a far chiarire se in uno Stato membro sia vietato assoggettare all'imposta sul valore aggiunto gli oggetti venduti da privati di un altro Stato membro, pur se la vendita di analoghi prodotti ad opera di privati all'interno dello Stato membro non viene gravata da detta imposta. In definitiva la Corte ha ritenuto compatibile con l'art. 95 del Trattato CEE la riscossione dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione, a condizione tuttavia che in quest'operazione si tenga conto del residuo d'imposta sul valore aggiunto già pagata nello Stato membro d'esportazione, che al momento dell'esportazione è ancora proporzionalmente compreso nel valore dell'oggetto venduto.

La motivazione di questa pronuncia, che ha destato scalpore, si fonda su un'interpretazione sistematico-teleologica dell'art. 95 del Trattato CEE, che, a giudizio della Corte, si fonda sostanzialmente su un raffronto tra i tributi gravanti direttamente o indirettamente sui prodotti importati e su quelli nazionali analoghi. Di conseguenza, gli Stati membri hanno la facoltà, in caso d'importazione di merci, di conguagliare l'imposta sul valore aggiunto fino a raggiungere l'aliquota che essi applicano sui prodotti nazionali analoghi. Questo conguaglio però è giustificato solo se i prodotti importati non siano già stati gravati di imposta sul valore aggiunto nello Stato membro esportatore, poiché altrimenti l'imposizione all'importazione in realtà costituirebbe un tributo ulteriore che verrebbe a colpire il prodotto importato più onerosamente di quanto siano colpiti i prodotti nazionali analoghi. Ciò però, ha concluso la Corte, sarebbe incompatibile con la nozione di mercato comune, che si fonda sull'abolizione di tutti gli impedimenti all'interscambio comunitario e persegue la finalità di fondere i mercati nazionali in un mercato unico, le cui condizioni si avvicinano quanto più possibile a quelle di un reale mercato interno. Cito letteralmente il passo principale della sentenza:

« Di conseguenza, al fine di valutare la compatibilità, con i dettami dell'art. 95, dell'assoggettamento all'IVA delle merci importate da un altro Stato membro cedute da privati — qualora la cessione di merci analoghe effettuata da privati all'interno dello Stato membro importatore sia esente da tributi — va presa altresì in considerazione l'IVA riscossa nello Stato membro esportatore. Pertanto, se una merce importata e ceduta da un privato —

d'affari - Struttura e modalità di applicazione del sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, G.U. 1967, p. 1303; sesta direttiva (77/388) del Consiglio del 17 maggio 1977 in materia di armonizzazione della legislazione degli Stati membri relativa all'imposta sulla cifra d'affari - Sistema comune di I.V.A.: base imponibile uniforme, G.U. 1977, n. L 145, p. 1.

la quale non possa legalmente essere sgravata all'atto dell'esportazione — rimanga effettivamente soggetta, all'atto dell'importazione, ad una parte dell'IVA corrisposta nello Stato membro esportatore, l'importo dell'IVA dovuta al momento dell'importazione va ridotto della quota residua dell'IVA dello Stato membro esportatore ancora inclusa nel valore della merce al momento dell'importazione. L'importo in tal modo detraibile non può tuttavia superare quell'IVA effettivamente corrisposta nello Stato membro esportatore »³⁵.

E' evidente che, pur se questa sentenza può essere giudicata innovatrice e rivoluzionaria, essa non ha assolutamente istituito un regime di neutralità concorrenziale assoluta. Una neutralità assoluta dell'IVA in relazione agli scambi intracomunitari sarebbe possibile solo applicando severamente il principio della tassazione nel paese di destinazione, che implica anche per i prodotti usati un assoluto sgravio fiscale al momento della esportazione. A questa soluzione però non si può giungere mediante la giurisprudenza. Essa richiede una decisione politica di base, che è e deve rimanere di competenza del legislatore comunitario, cioè degli organi politici della Comunità.

4. Come è noto gli articoli 30 e 34 del Trattato CEE contengono un divieto fondamentale, limitato solo dalla riserva di cui all'articolo 36 del Trattato, che colpisce tutte le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente³⁶. La prima questione che dobbiamo porci riguarda la definizione di questi concetti.

Come la nozione di dazio doganale, anche la nozione di restrizioni quantitative (contingenti) non presenta difficoltà definitorie. S'intendono come tali tutti i provvedimenti adottati dallo Stato che limitano il valore o la quantità delle esportazioni o delle importazioni oppure le vietano totalmente o parzialmente. Più difficile da definire è la nozione di misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative. Esse possono assumere gli aspetti più disparati, quali disposizioni a carattere sociale, sanitario.

³⁵ *Loc cit.*, p. 1432.

³⁶ Cfr. OLIVER, *Free Movement of Goods in the EEC under Articles 30 to 36 of the Rome Treaty*, London 1982; IDEM, *Measures of Equivalent Effect: A Reappraisal*, in *Common Market Law Review*, 1982, p. 217; BARENTS, *New Developments in Measures Having an Equivalent Effect*, in *Common Market Law Review*, 1981, p. 271; EVANS, *Economic Policy and the Free Movement of Goods in EEC Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1983, p. 577; FUNCK-BRENTANO, *Der Grundsatz des freien Warenverkehrs im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in Recht der Internationalen Wirtschaft*, 1980, p. 779; MOENCH, *Der Schutz des freien Warenverkehrs in Gemeinsamen Markt*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1982, p. 2689 ss.

tecnico, dirigitivo oppure dispositivo, ovvero possono presentarsi come pratiche o discipline relative alla tutela dei diritti industriali.

La definizione della nozione, valida ancora oggi, è stata data per la prima volta nella sentenza dell'11 luglio 1974, nella causa *Dassonville*. Questa causa verteva su una disciplina nazionale che imponeva agli importatori paralleli di prodotti che si trovano già in libera pratica in un altro Stato membro di produrre un certificato rilasciato nel paese d'origine. Per l'importatore parallelo era certamente più difficile procurarsi questo documento che non per l'importatore diretto. La Corte ha ritenuto che questa disciplina costituisse una misura d'effetto equivalente e definì quest'ultima come segue:

« Ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative »³⁷.

Molte sentenze successive hanno ribadito la formula della sentenza *Dassonville*. Esse hanno contemporaneamente chiarito che il divieto di cui agli artt. 30 e 34 CEE ha efficacia diretta per le restrizioni quantitative alle importazioni o alle esportazioni e per le misure d'effetto equivalente e che si oppone all'applicazione di qualsiasi norma nazionale con esso incompatibile³⁸.

Sofferamoci ora un istante ad analizzare la vasta portata della nozione di misura d'effetto equivalente alla luce della giurisprudenza citata. Questa nozione non implica né che venga materialmente provato che si pone impedimento agli scambi intracomunitari, né che sia pacifico che i provvedimenti in questione mirino a restringere gli scambi. Del pari non ha importanza l'entità (evidenza) della restrizione. Quindi anche minimi impedimenti alla libera circolazione delle merci, specie di natura amministrativa, possono costituire indiscutibile misure d'effetto equivalente.

Questo principio è stato sancito dalla Corte prendendo spunto da un sistema di licenze d'importazione e d'esportazione, pur se dette licenze venivano rilasciate a chiunque su semplice richiesta; infatti « l'imposizione di qualsiasi speciale formalità all'importazione, per il ritardo ch'essa determina e l'effetto dissuasivo ch'essa ha sugli esportatori, costituisce infatti

³⁷ Causa 8/74, *Racc.* 1974, p. 837, 852.

³⁸ Per es. sentenza 31 ottobre 1974, causa 16/74, *Centrafarm*, *Racc.* 1974, p. 1183, 1194; sentenza 20 maggio 1976, causa 104/75, *de Peijper*, *Racc.* 1976, p. 613, 635; sentenza 15 dicembre 1976, causa 41/76, *Donckerwolcke*, *Racc.* 1976, p. 1921, 1935 ss.; sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78, *Pigs Marketing Board*, *Racc.* 1978, p. 2347.

un ostacolo per gli scambi »³⁹. Analoga affermazione è stata fatta in una recente sentenza che condanna il Governo italiano, in quanto richiedeva agli importatori di prodotti da altri Stati membri, in caso di pagamento anticipato della fornitura, il versamento di una cauzione o di una garanzia bancaria pari al 5% del valore della merce⁴⁰. Inoltre perfino la mera esecuzione di controlli sistematici sulle importazioni può costituire una violazione del principio della libera circolazione delle merci, specie qualora detto controllo sia idoneo a limitare le importazioni per effetto dei ritardi provocati dallo svolgimento delle operazioni⁴¹. Una misura d'effetto equivalente inoltre non è solo quella che ostacoli generalmente le importazioni o le esportazioni di determinati prodotti, bensì anche quello che miri a rendere più difficili determinate importazioni od esportazioni rispetto ad altre e quindi provochi uno spostamento nelle correnti di traffico⁴².

La Corte ha poi ripetutamente chiarito che la nozione di misura d'effetto equivalente non presuppone affatto una disciplina commerciale in senso formale. In varie occasioni si è parlato genericamente di « norme interne »⁴³, di « misure d'effetto equivalente »⁴⁴, di « normative o prassi »⁴⁵ oppure semplicemente di « qualsiasi provvedimento interno »⁴⁶. E' quindi consono a questa giurisprudenza il fatto che in un procedimento per inadempimento promosso contro l'Irlanda, che aveva condotto una campagna per stimolare all'acquisto e alla vendita di prodotti irlandesi (« *Buy Irish* »), lo Stato membro convenuto non ha potuto far valere il suo argomento secondo il quale non era stato emanato alcun atto giuridico vincolante, ma all'industria irlandese erano stati concessi soltanto sostegno morale e contributi finanziari. La Corte ha invece osservato che era patente che le attività pubblicitarie in questione, che formalmente erano risultato dell'iniziativa di una società privata, erano imputabili al Governo irlandese

³⁹ Sentenza 16 marzo 1977, causa 68/76, *Commissione c. Francia*, *Racc.* 1977, p. 515, 551; analoga anche la sentenza 15 dicembre 1971, *International Fruit Company*, cause riunite 51-54/71, *Racc.* 1971, p. 1107, 1116.

⁴⁰ Sentenza 9 giugno 1982, cause riunite 206, 207, 209 e 210/80, *Orlandi*, *Racc.* 1982, p. 2147, 2161.

⁴¹ Sentenza 22 marzo 1983, causa 42/82, *Commissione c. Francia*, *Racc.* 1983, p. 1013.

⁴² Sentenza 20 maggio 1976, causa 104/75, *de Peijper*, *Racc.* 1976, p. 613, 635; analoga anche la *ratio decidendi* nella causa *Dassonville*, *cit.*

⁴³ Sentenza 15 dicembre 1971, cause riunite 51-54/71, *International Fruit Company*, *Racc.* 1971, 1107, 1116.

⁴⁴ Sentenza 12 ottobre 1978, causa 13/78, *Eggers*, *Racc.* 1978, p. 1935, 1952.

⁴⁵ Sentenza 20 maggio 1976, causa 104/75, *de Peijper*, *Racc.* 1976, p. 613, 635.

⁴⁶ Sentenza 30 ottobre 1974, causa 190/73, *Van Haaster*, *Racc.* 1974, p. 1123, 1134.

ed avevano effetti analoghi a quelli degli atti governativi aventi carattere vincolante ⁴⁷.

In dottrina vi è stata a lungo incertezza sul punto se la nozione di misura d'effetto equivalente presupponga che la disciplina o la prassi in questione svantaggi i prodotti stranieri nei confronti dei prodotti nazionali oppure se possano considerarsi tali anche le misure che si applicano senza distinzione tanto ai prodotti importati quanto a quelli nazionali. In altre parole si tratta di valutare se la nozione di misura d'effetto equivalente implichi necessariamente l'idea di discriminazione. Alla luce della più recente giurisprudenza la risposta è indubbiamente negativa. Tuttavia, questo orientamento è il risultato di un lungo processo evolutivo nel quale si possono distinguere, a mio parere, tre momenti principali.

Nelle sue prime sentenze la Corte aveva attribuito ancora grande importanza all'elemento della discriminazione tra i prodotti nazionali e quelli importati. Nella cosiddetta sentenza del « *Sekt-Weinbrand* », del 20 febbraio 1975 ciò è particolarmente evidente. In base alla legge tedesca sui vini, le denominazioni di qualità che godevano prestigio presso la clientela, vale a dire i termini *Sekt* e *Weinbrand*, erano riservate esclusivamente ai prodotti nazionali, mentre i prodotti importati dovevano ricorrere ad altre denominazioni meno prestigiose. La Corte ha dichiarato:

« Riservando le denominazioni... ai prodotti nazionali e costringendo i prodotti importati a ripiegare su denominazioni sconosciute o meno attraenti per il consumatore, la legislazione vinicola tedesca è atta a favorire, sul mercato tedesco, lo smercio di prodotti nazionali a scapito dei prodotti importati. Essa dà per ciò vita a misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione... » ⁴⁸.

E' evidente che le discipline o pratiche discriminatorie costituiscono il prototipo dei provvedimenti che ostacolano gli scambi. Esse stanno ancora oggi all'origine di gran parte delle cause portate dinanzi alla Corte, pur se i provvedimenti restrittivi degli scambi e che si applicano senza discriminazione sono tema relativamente raro.

La fase è contraddistinta dal fatto che la Corte ha parificato a discriminazioni formali anche discipline che venivano applicate indistintamente ai prodotti nazionali e importati, però di fatto, date le particolarità del

⁴⁷ Sentenza 24 novembre 1982, causa 249/81, *Commissione c. Irlanda*, *Racc.* 1982, p. 4005.

⁴⁸ Sentenza 20 febbraio 1975, causa 12/74, *Commissione c. Germania*, *Racc.* 1975, p. 181, 198.

mercato interessato, svantaggiano questi ultimi. Ciò è stato messo particolarmente in rilievo nelle cause vertenti sui provvedimenti nazionali in materia di formazione di prezzi. Infatti in materia di determinazione dei prezzi massimi è stato affermato:

« Perché entri in gioco detta proibizione (art. 30 del Trattato) è sufficiente che i provvedimenti controversi possano ostacolare direttamente o indirettamente, in modo attuale o potenziale, gli scambi fra gli Stati membri. Anche se il prezzo massimo applicato indistintamente sia ai prodotti indigeni sia ai prodotti importati, non costituisce di per se una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, esso può tuttavia divenire tale quando il suo livello renda impossibile o comparativamente più difficile lo smercio dei prodotti esteri. Pertanto un prezzo massimo, almeno in quanto si applichi ad un prodotto importato, costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, specialmente qualora sia fissato ad un livello talmente basso che — tenuto conto della situazione generale dei prodotti importati rispetto a quella dei prodotti nazionali — gli operatori i quali intendano importare i prodotti di cui trattasi nello Stato membro considerato possano farlo soltanto in perdita »⁴⁹.

Considerazioni analoghe sono state fatte per i prezzi minimi imposti dallo Stato, che impediscono che un prodotto importato di costo inferiore venga anche rivenduto a prezzo minore:

« Benché una normativa nazionale in materia di prezzi che si applichi indistintamente alle merci di produzione nazionale e ai prodotti importati non possa, generalmente, produrre un simile effetto, in determinati casi può tuttavia verificarsi il contrario; così un ostacolo all'importazione potrebbe risultare, in particolare, dal fatto che un'autorità nazionale fissi i prezzi o margine di utile a un livello tale da svantaggiare i prodotti importati rispetto ai prodotti nazionali corrispondenti, in quanto essi non possono essere smerciati con profitto nelle condizioni stabilite oppure perché il vantaggio concorrenziale risultante da costi di produzione inferiori ne risulta neutralizzato »⁵⁰.

In una terza fase infine è stata estesa la nozione di misure d'effetto equivalente anche alle norme sulla vendita, che sono applicabili indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati. Pur se siffatte norme sulla vendita né mirano né provocano discriminazioni, palesi o dissimulate, esse

⁴⁹ Sentenza 26 febbraio 1976, cause riunite 88-90/75, *SADAM*, *Racc.* 1976, p. 323, 340; sentenza 26 febbraio 1976, causa 65/75, *Tasca*, *Racc.* 1976, p. 291, 308 ss.

⁵⁰ Sentenza 24 gennaio 1978, causa 82/77, *Van Tiggele*, *Racc.* 1978, p. 25, 39.

possono tuttavia sempre essere idonee ad impedire o ad ostacolare l'importazione o la vendita di prodotti che sono stati regolarmente posti in libera pratica in un altro Stato membro.

La svolta decisiva si è avuta con la sentenza del 20 febbraio 1979, nota come sentenza « *Cassis de Dijon* ». Ad un importatore del settore alimentare era stata negata la licenza per importare nella Repubblica federale di Germania una partita di Cassis de Dijon proveniente dalla Francia, in quanto la percentuale di alcool di questo liquore a base di frutta era inferiore al minimo di contenuto alcolico prescritto dalla disciplina tedesca per questo tipo di bevande. La normativa tedesca stabiliva cioè che i liquori a base di succhi di frutta potevano essere messi in commercio se contenevano almeno il 25% di alcool, mentre invece la percentuale del Cassis de Dijon variava dal 15 al 20%. La Corte ha dichiarato:

« In mancanza di una normativa comune in materia di produzione di commercio dell'alcool... spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda la produzione e il commercio dell'alcool e delle bevande alcoliche; gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della sanità pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali alla difesa dei consumatori »⁵¹.

D'altronde, gli argomenti svolti in quella causa a sostegno della fissazione di quella percentuale minima non convincono; infatti la tutela della salute, la lealtà delle transazioni commerciali e la difesa dei consumatori avrebbero potuto venir garantiti in modo altrettanto efficace mediante provvedimenti meno incisivi, come ad esempio prescrivendo di indicare la percentuale d'alcool sull'etichetta. Di qui è scaturita la considerazione conclusiva così ricca di contenuto:

« Da quanto premesso, risulta che le prescrizioni relative alla gradazione minima delle bevande alcoliche non perseguono uno scopo d'interesse generale atto a prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci, che costituiscono uno dei principi fondamentali della Comunità; l'effetto pratico di prescrizioni di tal genere consiste principalmente nel garantire un vantaggio alle

⁵¹ Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Cassis de Dijon*, *Racc.* 1979, p. 649, 662; analoga anche sentenza 19 febbraio 1981 (seconda Sezione), causa 130/80, *Kelderman*, *Racc.* 1981, p. 527, 534.

bevande con alta gradazione alcolica, allontanando dal mercato nazionale i prodotti d'altri Stati membri non rispondenti a questa specificazione; risulta quindi che la condizione unilaterale, imposta dalla normativa di uno Stato membro, della gradazione minima per la messa in commercio di bevande alcoliche costituisce un ostacolo per gli scambi incompatibile con l'art. 30 del Trattato; non sussiste quindi alcun valido motivo per impedire che bevande alcoliche, a condizione che esse siano legalmente prodotte e poste in vendita in uno degli Stati membri, vengano introdotte in qualsiasi altro Stato membro senza che possa essere opposto, allo smercio di tali prodotti, un divieto legale di porre in vendita bevande con gradazione alcolica inferiore al limite determinato dalla normativa nazionale⁵².

Negli ambienti interessati questa pronuncia è stata considerata rivoluzionaria; infatti, secondo la dottrina tradizionale, gli impedimenti alla libera circolazione delle merci derivanti dalla differenza di discipline nazionali sulla vendita oppure dalla diversità delle norme nazionali d'indole tecnica, dovevano venir accettati. La loro eliminazione avrebbe dovuto operarsi solo mediante il procedimento di cui all'art. 100 del Trattato CEE. Con detta sentenza la Corte ha compiuto un passo notevole verso la liberalizzazione della circolazione delle merci, in quanto ha negato che siano conciliabili con il divieto di limitazioni quantitative e di provvedimenti d'effetto equivalente quelle discipline nazionali che, pur applicandosi indistintamente ai prodotti interni a quelli importanti, in pratica tuttavia bandiscono dal mercato interno i prodotti d'importazione⁵³.

Questa giurisprudenza è stata in seguito confermata da numerose altre sentenze e ulteriormente elaborata. E' stato in particolare chiarito che cosa si debba intendere per esigenze imprescindibili della lealtà commerciale oppure della tutela del consumatore, che, secondo la sentenza *Cassis de Dijon*, potrebbero giustificare ostacoli all'interscambio comunitario. La Corte, in tutte le pronunce successive, ha posto sulla bilancia i valori e gli interessi in gioco in caso di conflitto tra il principio della libera circolazione delle merci e l'esigenza della lealtà dei rapporti commerciali

⁵² *Loc. cit.*, p. 664.

⁵³ Su questa sentenza si vedano MILLARG, in *Europarecht* 1979, p. 420 ss.; WYATT, *State Monopolies of a Commercial Character*, in *European Law Review*, 1980, p. 213 ss.; IDEM, *Article 30 EEC and Non-discriminatory Trade Restrictions*, in *European Law Review* 1981, p. 185 ss.; KOVAR, in *Journal du Droit International* 1981, p. 106 ss.; MATTERA, *L'arrêt « Cassis de Dijon »: une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur*, in *Revue du Marché Commun* 1980, p. 505 ss.; BARENTS, in *Sociaal-economische Wetgeving* 1979, p. 750 ss.; TIMMERMANS, in *Sociaal-economische Wetgeving* 1981, p. 381 ss.

oppure della tutela dei consumatori ed ha scelto come parametro il principio della proporzionalità.

Ad esempio essa ha stabilito che una disciplina olandese, che imponeva tassativamente per determinate bevande la denominazione « Likeur », andava disapplicata sotto il profilo comunitario, se l'etichetta del prodotto importato portava già indicazioni che fornivano al consumatore un'informazione equivalente⁵⁴. Analoga considerazione è stata fatta per la punzonatura dei metalli preziosi. Vale a dire gli Stati membri possono prescrivere che detti metalli devono venir posti in libera pratica solo se muniti dei punzoni prescritti dalla disciplina dello Stato importatore. La norma va disapplicata qualora i prodotti in questione siano già muniti dei punzoni prescritti dalle norme vigenti nello Stato membro esportatore, che sono idonei a fornire le stesse informazioni e sono comprensibili per il consumatore dello Stato importatore⁵⁵.

In un'altra causa, vertente sulla forma dell'imballo della margarina e dei grassi commestibili, la Corte ha particolarmente posto in risalto la funzione primaria del principio di proporzionalità. In base ad un decreto belga era vietato mettere in vendita margarina e grassi alimentari il cui formato o imballo esterno non fosse cubiforme. Questa disciplina mirava ad evitare confusioni con il burro. La sentenza non ha posto in dubbio il fatto che siano fundamentalmente legittimi i provvedimenti che mirano ad impedire che i consumatori confondano prodotti diversi. La Corte ha però osservato che la disciplina in questione andava molto oltre quanto era necessario per il perseguimento dello scopo. La tutela e l'informazione dei consumatori potevano venire garantiti con altrettanta efficacia anche mediante provvedimenti diversi, come ad esempio norme sull'etichettatura, che avrebbero costituito un ostacolo minore alla libera circolazione⁵⁶.

Ho già cercato di chiarire che l'orientamento della più recente giurisprudenza è chiaramente quello di includere nella nozione di misura d'effetto equivalente anche quelle discipline o pratiche che costituiscono ostacoli al commercio in quanto colpiscono indistintamente prodotti nazionali e prodotti importanti. A questo punto è però necessario circoscrivere una nozione che ha ampia portata. Infatti è evidente che non tutte le misure nazionali che corrispondono alla categorica definizione della sentenza

⁵⁴ Sentenza 16 dicembre 1980, causa 27/80, *Fietje*, *Racc.* 1980, p. 3839, 3850.

⁵⁵ Sentenza 22 giugno 1982, causa 220/81, *Robertson*, *Racc.* 1982, p. 2349, 2358.

⁵⁶ Sentenza 10 novembre 1982, causa 261/81, *Rau*, *Racc.* 1982, p. 3961; sul problema delle discipline in materia di commercio indistintamente applicabili, cioè non discriminatorie, vedi anche sentenza 15 dicembre 1982, causa 286/81, *Oosthoek* (« divieto di offrire oggetti omaggio a scopo promozionale », *Racc.* 1982, p. 4575).

Dassonville ciò « che è idoneo a pregiudicare il commercio intracomunitario direttamente o indirettamente, in atto o in potenza » possono costituire di per sé una misura d'effetto equivalente vietata dal Trattato. Molti di questi provvedimenti non esercitano effetti oltre le frontiere nazionali. Essi hanno al massimo solo marginali ripercussioni sull'interscambio comunitario. Se quindi era effettivamente necessaria una interpretazione estensiva nella giurisprudenza iniziale, ora cominciano a profilarsi alcune restrizioni e modifiche, miranti a mantenere entro limiti ragionevoli il contenuto della nozione di provvedimento di effetto equivalente e ad evitare che si estenda a dismisura.

Il giro di boa si è avuto con la sentenza di una sezione, in data 8 novembre 1979 nella causa *Groenveld* (« Carne di cavallo »). Con questa sentenza per la prima volta — comunque solo per le limitazioni all'esportazione (art. 34 del Trattato CEE) — è affiorato nella giurisprudenza un nuovo parametro di definizione supplementare: quello delle limitazioni specifiche delle correnti d'esportazione. Il procedimento ha avuto origine da una disciplina olandese, che vietava alle industrie di prodotti di macelleria di tenere scorte e di lavorare la carne di cavallo. La Corte ha ritenuto compatibile con il diritto comunitario una siffatta disciplina ed ha colto l'occasione per esprimersi radicalmente come segue:

« Questa norma (art. 34) riguarda i provvedimenti nazionali che hanno per oggetto o per effetto di restringere specificamente le correnti d'esportazione e di costituire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro ed il suo commercio d'esportazione, così da assicurare un vantaggio particolare alla produzione nazionale od al mercato interno dello Stato interessato, a detrimento della produzione o del commercio di altri Stati membri. Tale non è il caso di un divieto come quello di specie, che si applica oggettivamente alla produzione di merci di un determinato genere senza distinguere fra quelle destinate al mercato interno e quelle destinate all'esportazione »⁵⁷.

Il criterio delle restrizioni specifiche alle correnti d'esportazione è stato sostanzialmente confermato dalla Corte nella sua pronuncia in materia di divieto di panificazione nelle ore notturne sancito in Germania⁵⁸. Si doveva stabilire se fosse conciliabile con il diritto comunitario il divieto vigente in Germania di prestare lavoro notturno nelle panetterie e pastic-

⁵⁷ Sentenza 8 novembre 1979 (seconda Sezione), causa 15/79, *Groenveld*, *Racc.* 1979, p. 3409, 3415.

⁵⁸ Sentenza 14 luglio 1981, causa 155/80, *Oebel*, *Racc.* 1981, p. 1993, 2005.

erie. Una siffatta disciplina dell'orario di lavoro è indubbiamente una decisione di politica economico-sociale giustificatamente adottata dal legislatore nazionale che per di più risponde, sotto il profilo dell'interesse nazionale, ad uno degli scopi del Trattato, vale a dire al miglioramento delle condizioni di lavoro. Essa però può ostacolare, quanto meno indirettamente, le esportazioni, specie per i prodotti freschi, che devono venire puntualmente forniti per la prima colazione e quindi devono venire prodotti nel corso della notte immediatamente precedente il giorno della vendita. Anche in questo caso la Corte ha in definitiva negato la sussistenza di misure d'effetto equivalente, in quanto la legislazione in esame né si riproponeva, né provocava una limitazione specifica delle correnti d'esportazione e si applicava senza distinzione fra il commercio interno e quello d'esportazione.

La sentenza del 31 marzo 1982, nella causa *Blesgen*⁵⁹ è andata ancora oltre. Essa doveva definire in modo limitativo la nozione di misure d'effetto equivalente, questa volta in relazione alle restrizioni all'importazione (art. 30 del Trattato CEE). La causa principale verteva su una legge belga disciplinante le acqueviti, la quale, nell'intento di combattere l'alcolismo, vietava il consumo nonché la detenzione di bevande alcoliche di gradazione superiore ai 22° in tutti i locali aperti al pubblico, specie nelle mescite dei ristoranti, nei luoghi di divertimento e nei negozi. La Corte ha dichiarato che questa disciplina della vendita era compatibile con il diritto comunitario. Essa non opera alcuna differenziazione tra tipi o provenienze delle bevande colpite, e l'effetto restrittivo sull'interscambio comunitario non va oltre i limiti degli effetti normali di discipline di questo tipo. Poiché detta disciplina vieta unicamente la vendita di bevande alcoliche per il consumo immediato nei luoghi aperti al pubblico, in effetti non ha ripercussioni sull'importazione delle merci e dunque non può nemmeno potenzialmente ostacolare il commercio tra gli Stati membri.

Ricorderò che questa considerazione si fonda essenzialmente sull'art. 3 della direttiva 22 dicembre 1969 n. 70/50/CEE, relativa all'abolizione di misure d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione, che non sono disciplinate da altre norme emanate in base al Trattato CEE⁶⁰. Questa direttiva, pur se non interpreta il Trattato in modo vincolante, nella giurisprudenza della Corte è comunque già servita più volte come elemento orientativo; essa include tra i provvedimenti d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione anche le misure

⁵⁹ Sentenza 31 marzo 1982, causa 75/81, *Blesgen*, *Racc.* 1982, p. 1211, 1226.

⁶⁰ G.U. 1970, n. L 13, p. 29.

relative alla vendita di merci che si applicano indistintamente ai prodotti interni ed importati, qualora i loro effetti restrittivi sugli scambi vadano oltre i limiti degli effetti tipici di siffatte discipline commerciali (« effets propres »). Secondo la direttiva, ciò si verifica particolarmente allorché l'effetto restrittivo sul libero scambio di merci non sta in adeguato rapporto con lo scopo perseguito, oppure se la stessa finalità si poteva perseguire tramite altri mezzi che ostacolano il meno possibile l'interscambio.

5. Le restrizioni all'importazione, all'esportazione o al traffico che costituirebbero restrizioni quantitative ai sensi degli artt. 30-34 del Trattato CEE, non sono vietate ai sensi dell'art. 36 del Trattato qualora siano « giustificate da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute, della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico-archeologico nazionale o di tutela della proprietà industriale e commerciale ». La portata di queste deroghe è d'altro canto limitata dal divieto di discriminazioni arbitrarie e di restrizioni dissimulate all'interscambio comunitario.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la norma dell'art. 36 del Trattato CEE non ha affatto il senso di riserva di sovranità a favore degli Stati membri e non scalfisce affatto il principio della libertà di circolazione delle merci. Tenuto conto delle finalità dell'ordinamento comunitario essa va intesa come norma derogatoria, che come tale va interpretata restrittivamente e non può in alcun caso venir sfruttata per eludere il divieto fondamentale di provvedimenti che ostacolano gli scambi. A questo proposito la Corte, in due sentenze dello stesso tenore, ha dichiarato:

« L'art. 36 non ha lo scopo di riservare talune materie alla competenza esclusiva degli Stati membri, ma ammette che le norme interne deroghino al principio della libera circolazione, nella misura in cui ciò sia e continui ad essere giustificato per conseguire gli obiettivi contemplati da questo articolo »⁶¹.

A questo proposito bisogna sottolineare che l'art. 36 del Trattato CEE consente agli Stati membri di vietare l'importazione o l'esportazione o il transito oppure di limitare il movimento di merci, ma non li autorizza ad applicare dazi doganali o tasse d'effetto equivalente per i quali, secondo il sistema del Trattato, non è prevista un'eccezione analoga. La Corte ha ripetutamente sottolineato che l'art. 36, come norma derogativa da inter-

⁶¹ Sentenza 15 dicembre 1976, causa 35/76, *Simmenthal*, *Racc.* 1976, p. 1871, 1886; sentenza 5 ottobre 1977, causa 5/77, *Tedeschi*, *Racc.* 1977, p. 1555, 1576.

pretarsi restrittivamente, non si può applicare anche per analogia ai dazi doganali e alle tasse d'effetto equivalente.

Nel caso dei controlli sanitari, ciò significa ad esempio che queste operazioni possono anche essere giustificate per la tutela della sanità, tuttavia non è lecito accollare le spese agli amministrati, è invece lo Stato membro interessato che deve farvi fronte⁶².

E' pure escluso che si possa intendere la disposizione dell'art. 36 del Trattato CEE come clausola generale di salvaguardia contro gli effetti economici dell'apertura dei mercati. Essa non giustifica il fatto che s'impongano divieti o restrizioni per tema di squilibri economici, bensì riguarda solo « ipotesi di natura non economica, che non possono pregiudicare i principi stabiliti dagli artt. 30-34 »⁶³.

In un altro passo la Corte ha messo in luce ancora più chiaramente l'indole derogatoria dell'art. 36 del Trattato CEE. Pur riconoscendo agli Stati membri la facoltà di adottare i provvedimenti idonei a salvaguardare il patrimonio degno di tutela di cui all'art. 36 del Trattato CEE, nel modo più consono alle loro esigenze particolari e ai loro programmi, ha tuttavia subordinato questa facoltà all'osservanza del principio giuridico elementare della proporzionalità e quindi ha posto un vincolo di diritto comunitario. Il seguente brano, tratto da una sentenza vertente sull'importazione di medicinali, ne costituisce un eloquente esempio:

« Fra i beni od interessi tutelati dall'art. 36, la salute e la vita delle persone occupano il primo posto. Spetta agli Stati membri, nei limiti imposti dal Trattato, stabilire a quale livello essi intendano assicurarne la protezione, ed imporre al riguardo controlli più o meno severi. Il già citato art. 36 precisa però che le normative o le prassi nazionali che comportino o possano comportare conseguenze restrittive sulle importazioni di prodotti farmaceutici sono compatibili col Trattato solo nella misura in cui siano necessarie per una protezione efficace della salute o della vita delle persone. E' dunque esclusa dalla deroga di cui all'art. 36 qualsiasi normativa o prassi nazionale al cui posto si sarebbero potuti adottare, con pari efficacia, provvedimenti di minore pregiudizio per gli scambi intracomunitari »⁶⁴.

Il principio della proporzionalità — o, in altre parole, il principio dell'equilibrio tra interessi e valori — costituisce una regola generale per

⁶² Sentenza 25 gennaio 1977, causa 46/76, *Baubuis*, *Racc.* 1977, p. 5, 16; sentenza 22 marzo 1983, causa 88/82, *Leonelli*, *Racc.*, 1983, p. 1061.

⁶³ Sentenza 19 dicembre 1961, causa 7/61, *Commissione c. Italia*, *Racc.* 1961, p. 693, 720.

⁶⁴ Sentenza 20 maggio 1976, causa 104/75, *de Peijper*, *Racc.* 1976, p. 613, 615.

la valutazione della legittimità dei provvedimenti nazionali idonei ad ostacolare il movimento di merci. Secondo detto principio sono giustificati solo i provvedimenti dettati da « esigenze impellenti »⁶⁵ ed « assolutamente necessari »⁶⁶ per perseguire le finalità prefissate. Non sono invece giustificati qualora la tutela dello stesso bene si possa perseguire in modo altrettanto efficace tramite provvedimenti diversi, che limitino in misura minore gli scambi intracomunitari. In sostanza, ciò significa che, di volta in volta, bisogna adottare la regolamentazione meno rigida, che meno incide sull'interscambio comunitario. Il provvedimento in questione deve quindi, anzitutto, essere idoneo a tutelare uno dei beni citati dall'art. 36 del Trattato CEE (principio dell'idoneità). In secondo luogo, si deve stabilire se la stessa finalità non poteva venir perseguita tramite un mezzo diverso, che meno incidesse sugli scambi commerciali (principio della necessità o della minima incidenza) e se le restrizioni operate stanno in adeguato rapporto con la finalità perseguita (divieto di eccessi).

A questo punto va sottolineato che la Corte ha interpretato in senso molto restrittivo l'art. 36 del Trattato CEE. Essa ha affermato che le deroghe elencate in questa norma non possono trovare applicazione all'infuori dei casi tassativamente contemplati dalla norma stessa. Quindi, nell'ambito dell'art. 36 del Trattato CEE non si può invocare né la tutela del consumatore, né la correttezza dei rapporti commerciali. Questi motivi, come abbiamo detto in precedenza, possono solo venir invocati nell'ambito dell'art. 30 del Trattato CEE, in virtù della giurisprudenza *Cassis de Dijon*, comunque solo nei confronti di discipline che indistintamente valgono per prodotti importanti e per prodotti nazionali. Ne consegue che in nessuna ipotesi si può giustificare una disciplina commerciale discriminatoria invocando la correttezza dei rapporti commerciali oppure la tutela dei consumatori.

Le conclusioni sono state tratte dalla Corte recentemente in due sentenze molto eloquenti. La prima⁶⁷ riguardava un decreto irlandese che vietava la vendita di prodotti decorativi d'importazione recanti motivi o contrassegni che li contraddistinguevano come ricordi d'Irlanda, se detti prodotti non portavano l'indicazione del loro paese d'origine oppure non erano contrassegnati dall'aggettivo « foreign ». La seconda sentenza⁶⁸ ver-

⁶⁵ Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe*, *Racc.* 1979, p. 649, 662.

⁶⁶ Sentenza 15 dicembre 1976, causa 41/76, *Donckerwolcke*, *Racc.* 1976, p. 1921, 1937.

⁶⁷ Sentenza 17 giugno 1981, causa 113/80, *Commissione c. Irlanda*, *Racc.* 1981, p. 1625, 1637.

⁶⁸ Sentenza 20 aprile 1983, causa 59/82, *Weinvertriebs-GmbH*, *Racc.* 1983, p. 1217.

teva su una norma della legge tedesca sul vino, in base alla quale le bevande a base di vino non potevano venir importate se esse non erano prodotte secondo le norme vigenti nel paese di produzione e non potevano venir vendute nello stesso. Questo divieto vigeva anche nel caso in cui i prodotti in questione fossero conformi ai requisiti per la vendita nello Stato di importazione. In entrambi i casi, la Corte ha ravvisato la sussistenza di un provvedimento d'effetto equivalente ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE e ha negato che i provvedimenti fossero giustificati in base ad uno dei motivi di cui all'art. 36 del Trattato CEE.

Negli ultimi anni si è sviluppata un'esauriente giurisprudenza sul problema « della tutela della salute e della vita degli uomini, degli animali o delle piante » ai sensi dell'art. 36 del Trattato CEE. Pur se la Corte ha sempre seguito l'orientamento in base al quale la nozione della tutela della salute va interpretata in senso logico e restrittivo, essa non ha mai mancato di sottolineare la relatività di questa nozione, la quale — alla pari della nozione di ordine pubblico — può differire da paese a paese e può evolvere nel corso del tempo. La Corte ha riconosciuto agli Stati membri in questo settore, un ampio potere discrezionale e ha in particolare sancito il loro diritto, in assenza di armonizzazione in base alle esigenze della libera circolazione delle merci, di determinare entro quali limiti essi intendono garantire la tutela della sanità. Nell'ambito dell'art. 36 del Trattato CEE, bisogna tener conto delle difficoltà e delle incertezze della valutazione scientifica.

Ad esempio, è stata considerata giustificata dall'art. 36 una disciplina nazionale in base alla quale per motivi di tutela della salute era stata vietata l'aggiunta di determinati conservanti (nisina) nel formaggio⁶⁹. Sostanzialmente è stato confermato il divieto di aggiungere vitamine agli alimenti, salvo che lo Stato membro interessato consenta l'immissione in commercio di detti prodotti in quanto l'aggiunta di vitamine corrisponde ad una reale necessità specie di indole tecnologica o dietetica⁷⁰. Poiché in assenza di un'armonizzazione spetta agli Stati membri determinare la portata della tutela della sanità, essi hanno fondamentalmente la facoltà di assoggettare ai loro procedimenti di controllo e di autorizzazione anche i prodotti che sono già stati autorizzati in un altro Stato membro. D'altro canto, in questo caso, dal principio prevalente della libera circolazione delle merci consegue che le autorità dello Stato d'importazione non possono

⁶⁹ Sentenza 5 febbraio 1981, causa 53/80, *Eyssen*, *Racc.* 1981, p. 409, 418.

⁷⁰ Sentenza 14 luglio 1983, causa 174/82, *Sandoz*, inedita.

prescrivere inutilmente analisi chimiche e tecniche oppure indagini di laboratorio qualora analoghe analisi e ricerche siano già state eseguite in un altro Stato membro e i loro risultati possano venir messi a disposizione di dette autorità o possano loro venir forniti su richiesta⁷¹.

Come ho già esposto, la disciplina derogatoria dell'art. 36 del Trattato CEE viene ulteriormente limitata dal fatto che i divieti o le restrizioni all'interscambio comunitario giustificati in virtù di questa norma non possono costituire né un « mezzo di discriminazione arbitraria », né una « limitazione dissimulata all'interscambio comunitario ». La Corte ha interpretato estensivamente la prima ipotesi, nel senso di un divieto generale di discriminazione, senza conferire all'attributo « arbitrario » un contenuto autonomo. La seconda ipotesi è stata intesa come espressione del divieto di abusi e soprattutto ravvisata nelle situazioni in cui emergevano elementi che mettevano in luce il proposito di eludere la norma.

Anche in questo caso, una sentenza recente ha notevolmente contribuito a chiarire il problema. La causa verteva sull'importazione in Gran Bretagna di film e pubblicazioni pornografiche danesi. E' pacifico che uno Stato membro ha pieno diritto di invocare l'art. 36 del Trattato CEE per vietare l'importazione di materiale pornografico, tuttavia era stato eccepito che era stata compiuta una discriminazione arbitraria, in quanto per il materiale importato si era adottata una disciplina più severa delle norme vigenti per la produzione e la vendita dello stesso materiale sul mercato interno. La Corte ha respinto questo argomento. Il fatto che il divieto d'importazione, sotto alcuni aspetti, possa essere più rigido delle norme vigenti all'interno di uno Stato membro non può venir considerato discriminazione arbitraria o provvedimento per la tutela indiretta di determinata produzione nazionale salvoché dall'esame della situazione generale non risulti che sul mercato interno il commercio di questi articoli è lecito. Il divieto sancito dalla Gran Bretagna non rappresenta quindi alcuna misura sproporzionata allo scopo perseguito⁷².

Un importantissimo caso d'applicazione dell'art. 36 del Trattato CEE è costituito dai diritti di tutela della proprietà industriale. Questo settore dovrebbe presentare particolare interesse per il giurista ed è noto che costituisce una fonte di numerosi conflitti tra il principio della libertà di circolazione delle merci e quello della salvaguardia dei diritti tutelabili, garantiti

⁷¹ Sentenza 17 dicembre 1981, causa 272/80, *Biologische Produkten*, Racc. 1981, p. 3277, 3288.

⁷² Sentenza 14 dicembre 1979, causa 34/79, *Henn und Darby*, Racc. 1979, p. 3795, 3815.

dai rispettivi ordinamenti giuridici nazionali. E' chiaro che questi diritti di tutela possono provocare un isolamento dei mercati nazionali, in quanto sono efficaci solo entro i confini dei rispettivi Stati (« territorialità »)⁷³. Era quindi compito della Corte conciliare le esigenze della libera circolazione delle merci con quelle della tutela dei diritti di proprietà industriale, in modo che venisse salvaguardato il legittimo esercizio di detti diritti, senza tutelare però anche il loro esercizio abusivo. Dopo qualche inquietudine suscitata dalla giurisprudenza iniziale, la Corte, per la prima volta nella sentenza fondamentale del 22 giugno 1976, *Terrapin/Terranova*⁷⁴ ha chiaramente esposto il suo orientamento.

Secondo una giurisprudenza oggi ben consolidata, il Trattato CEE non lede infatti l'esistente diritto di tutela della proprietà industriale riconosciuto dalla legislazione nazionale di uno Stato membro — che rimane pure intangibile nel mercato comune — tuttavia l'esercizio di detto diritto può venir limitato dalle norme del Trattato che sanciscono divieti. L'art. 36 del Trattato CEE consente cioè limitazioni alla libera circolazione delle merci solo in quanto esse siano giustificate dalla salvaguardia di diritti, che costituiscono oggetto specifico della proprietà industriale⁷⁵.

Al contrario, vi è esercizio illecito nelle seguenti quattro ipotesi: a) qualora il titolare del diritto di tutela della proprietà industriale, che dispone di diritti paralleli in diversi Stati membri, si opponga all'importazione di un prodotto che è stato posto in circolazione legittimamente, sul mercato di un altro Stato membro, da lui stesso e con la sua autorizzazione⁷⁶; b) se il diritto fatto valere è scaturito da una suddivisione di un diritto

⁷³ Il settore delle norme sulla tutela industriale non è finora stato armonizzato, tuttavia si cerca di elaborare norme comuni per il settore dei brevetti e dei marchi. L'accordo sul brevetto comunitario (accordo sul brevetto europeo per il mercato comune) del 15 dicembre 1975 (*G.U.* 1976, n. L 17, p. 1), che istituirà una disciplina comune a tutti gli Stati aderenti in materia di brevetti per invenzioni con effetto uniforme ed autonomo, non è ancora entrato in vigore. Per il settore della disciplina dei marchi, dal 1980 sono stati presentati due progetti della Commissione relativi ad un « Regolamento del Consiglio sul marchio comunitario » e ad una « Prima direttiva del Consiglio sul marchio comunitario » e ad una « Prima direttiva del Consiglio sulla normalizzazione della disciplina dei marchi degli Stati membri », sui quali nulla è stato ancora deciso.

⁷⁴ Sentenza 22 giugno 1976, causa 119/75, *Terrapin c. Terranova*, *Racc.* 1976, p. 1039, 1062.

⁷⁵ Sentenza 3 luglio 1974, causa 192/73, *Hag*, *Racc.* 1974, p. 731, 744; sentenza 31 ottobre 1974, causa 15/74, *Centrafarm c. Sterling Drug*, *Racc.* 1974, p. 1147, 1164; sentenza 22 giugno 1976, *cit.*

⁷⁶ Sentenza 31 ottobre 1974, causa 15/74, *Centrafarm c. Sterling Drug*, *Racc.* 1974, p. 1147, 1164; sentenza 22 giugno 1976, causa 119/75, *Terrapin c. Terranova*, *Racc.* 1976, p. 1039, 1062; sentenza 14 settembre 1982, causa 144/81, *Keurkoop*, *Racc.* 1982, p. 2853, 2867

di tutela della proprietà industriale operata spontaneamente oppure per effetto di provvedimenti d'imperio dell'autorità, e questo diritto in origine apparteneva ad un unico ed identico titolare⁷⁷; c) se l'esercizio del diritto costituisce oggetto, mezzo o conseguenza di un accordo concorrenziale vietato dal Trattato⁷⁸; d) se si pone in atto una restrizione dissimulata dell'interscambio fra gli Stati membri (art. 36, 2° comma, del Trattato). Ciò si verifica particolarmente qualora il titolare faccia valere i diritti « e sia provato ch'esso contribuisce così, tenuto conto del sistema di distribuzione adottato dal titolare del marchio, ad isolare artificiosamente i mercati nazionali nell'ambito della Comunità »⁷⁹.

Questo nesso fondamentale dei rapporti tra libera circolazione delle merci e proprietà industriale o commerciale, è stata logicamente confermata e continuata dalla Corte in recenti sentenze relative al diritto d'autore⁸⁰ nonché alla cosiddetta imitazione pedissequa⁸¹. Nella causa *GEMA*⁸² è stato aggiunto un nuovo elemento alla giurisprudenza in materia. La Corte ha ritenuto incompatibile con il principio dell'esaurimento del diritto il fatto che una società per la tutela dei diritti d'autore (*GEMA*) richiedesse compensi supplementari per la vendita sul mercato interno di dischi o supporti di suono importati dagli altri Stati membri, dopo essere stati posti in commercio con l'autorizzazione del compositore o dell'autore in questo altro Stato membro, previo pagamento dei diritti di licenza che ivi erano inferiori. I diritti d'autore esauriti non potevano venire invocati né per impedire totalmente l'importazione, e nemmeno allo scopo di richiedere il pagamento di un'identità pari alla differenza tra i diritti di licenza normalmente pagati sul mercato interno e i diritti di licenza inferiori versati nel paese di produzione.

6. La finalità di questo scritto è stata di fornire un quadro della giurisprudenza della Corte in materia di libera circolazione delle merci. E' evidente che non è stato possibile fornirvi un quadro esauriente ed abbondante. Tuttavia, le sentenze che ho richiamato dovrebbero aver messo in luce i principi essenziali e le tendenze che ci consentono di trarre delle con-

⁷⁷ Sentenza 3 luglio 1974, *cit.*; sentenza 22 giugno 1976, *cit.*

⁷⁸ Sentenza 22 giugno 1976, *cit.*; sentenza 14 settembre 1982, *cit.*

⁷⁹ Sentenza 23 maggio 1978, causa 102/77, *Hoffman-La Roche c. Centrafarm*, *Racc.* 1978, p. 1139, 1167.

⁸⁰ Sentenza 20 gennaio 1981, cause riunite 55/80 e 57/80, *GEMA*, *Racc.* 1981, p. 147, 159; sentenza 22 gennaio 1981 (seconda Sezione), causa 58/80, *Dansk Supermarked*, *Racc.* 1981, p. 181, 190.

⁸¹ Sentenza 2 marzo 1982, causa 6/81, *Beele*, *Racc.* 1982, p. 707, 713.

⁸² Sentenza 20 gennaio 1981, *cit.*

clusioni vanno oltre il caso di specie. Vedrò di esporle raggruppandole per materia.

Il complesso di principi sancito dalla Corte in materia di libera circolazione delle merci è il risultato di un lungo e mutevole processo evolutivo, che dopo la instabile fase iniziale ha raggiunto ora la fase del consolidamento. Esso ha creato una casistica ramificata e differenziata.

La base è costituita dalla classica definizione della nozione di tasse d'effetto equivalente a restrizioni quantitative nella sentenza *Dassonville* (1974). Quest'ampia definizione è stata integrata nella nota sentenza *Cassis de Dijon* (1979), nel senso che sono state comprese in questa nozione le discipline in materia di vendita che si applicano espressamente e indistintamente ai prodotti nazionali ed importati.

Diverse sentenze successive hanno elaborato formule restrittive, onde impedire una illimitata estensione della nozione di misura d'effetto equivalente. Si trattava di tracciare la linea distintiva tra provvedimenti d'effetto equivalente a restrizioni quantitative tra gli Stati membri e provvedimenti di natura prettamente interna, i quali, ammesso che ne abbiano, possono esercitare effetti solo marginali e indiretti sull'interscambio comunitario. A questo proposito mi richiamo alle sentenze *Groenveld* (« carne di cavallo », 1979), *Oebel* (« divieto di panificazione notturna », 1981) e *Blesgen* (« divieto di vendita di bevande alcoliche », 1982). Sarà compito della successiva giurisprudenza delineare più specificamente i contorni delle nozioni a seconda dei casi e delle situazioni di fatto.

Anche la dogmatica dei rapporti tra il divieto di cui agli artt. 30-34 del Trattato CEE e della norma derogatoria dell'art. 36 del Trattato stesso richiede a sua volta una chiarificazione. Secondo la giurisprudenza consolidata nel frattempo possono andare esenti dal divieto solo quegli impedimenti al commercio che colpiscono indistintamente i prodotti nazionali e quelli importati, a condizione che essi risultino utili alla correttezza dei rapporti commerciali o alla tutela dei consumatori. Le norme o le pratiche che svantaggiano i prodotti importati rispetto a quelli nazionali non godono di questo privilegio. Esse possono al massimo venir giustificate in base alle disposizioni derogatorie dell'art. 36 del Trattato solo in quanto sussistano esigenze assolute di tutela della salute o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Inoltre esse, secondo questa norma, non possono costituire né un mezzo di discriminazione arbitraria, né una limitazione dissimulata all'interscambio comunitario. La Corte, nella sua costante giurisprudenza, ha chiarito che l'art. 36 del Trattato CEE non costituisce una riserva di sovranità degli Stati membri, ma contempla esclusivamente situa-

zioni eccezionali ben definite, che vanno interpretate in senso restrittivo.

Parallelamente a questa evoluzione, era necessario determinare fino a qual punto il giudice doveva tener conto di vaghi concetti come tutela della salute, correttezza dei rapporti commerciali e tutela dei consumatori. E' noto che il contenuto di queste nozioni può variare da uno Stato all'altro e mutare nel tempo. In assenza di un'armonizzazione, spetta agli Stati membri stabilire il livello di tutela del patrimonio giuridico riconosciuto dal Trattato. Essi godono, nella realizzazione delle finalità che essi perseguono con la loro politica sanitaria, commerciale ed economica, di un ampio potere discrezionale, però, devono tener conto delle esigenze della libera circolazione delle merci. Nella sentenza *Sandoz* (« aggiunta di vitamine agli alimenti », 1983) è stato ammesso per la prima volta che gli Stati membri possono tener conto, nell'ambito di una politica sanitaria profilattica, anche delle persistenti incertezze della valutazione scientifica.

Come ho detto all'inizio, la libertà di circolazione delle merci rientra nei principi fondamentali della Comunità. L'eliminazione degli ostacoli, che impediscono la sua realizzazione, è quindi uno dei compiti principali dell'ordinamento giuridico comunitario, che è stato plasmato e sviluppato anche grazie ad un notevole contributo della Corte.

Il merito della Corte è costituito soprattutto dal fatto di aver creato i presupposti giuridici per la costituzione di un mercato comune nel quale regnano condizioni di mercato interno. La Corte è giunta a questo risultato grazie ai principi strutturali tipici della Comunità ch'essa ha sviluppato (efficacia immediata e prevalenza del diritto comunitario) nonché tramite un'interpretazione sistematico-teleologica ispirata allo spirito generale e alla finalità dei Trattati. Avendo sempre valutato estensivamente i principi fondamentali dei Trattati, come ad esempio il divieto di dazi doganali e di tasse d'effetto equivalente, nonché di restrizioni quantitative e di misure d'effetto equivalente, mentre invece ha considerato restrittivamente le riserve e le deroghe, la Corte ha interpretato l'ordinamento comunitario come ordinamento integrato e ha contribuito essenzialmente a consolidare la rete dei rapporti comunitari. In particolare la sentenza *Gaston Schul* (divieto di cumulo della tassa sulla cifra d'affari all'importazione con l'IVA nel paese d'esportazione, 1982) essa ha posto in chiara luce che la Corte non intende il postulato di mercato comune come un semplice elenco programmatico non vincolante, bensì lo considera diritto immediatamente efficace con forza derogatoria nei confronti di qualsiasi diritto nazionale con esso contrastante, indipendentemente dal fatto che questo sia costituito dal diritto comunitario derivato oppure dal diritto nazionale.

A parte le conseguenze fondamentali delle principali sentenze sotto il profilo dei principi, non si deve dimenticare che la Corte, contrariamente al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione, non è affatto un organo politico della Comunità. La soluzione giuridica pretoria del caso singolo, per la via dell'esegesi giuridica, della deduzione sistematica e dell'argomentazione dogmatica, può apportare correzioni e colmare lacune, ma non può sostituirsi alla decisione del legislatore comunitario. In altre parole, la fusione dei mercati nazionali auspicata dal Trattato non può portarsi a termine solo applicando direttamente i principi della libera circolazione delle merci. Essa costituisce contemporaneamente un imperativo di adeguamento degli ordinamenti, solo mezzo che possa eliminare discrepanze tra le norme in materia di produzione e di vendita, affinché da esse non insorgano per gli scambi ostacoli d'indole doganale. Gli autori del Trattato CEE hanno cercato di giungere al ravvicinamento delle legislazioni con diverse disposizioni, prima fra le quali è quella generale dell'art. 100 del Trattato CEE. In base ad esso, il Consiglio emana direttive per il ravvicinamento delle rispettive norme giuridiche e amministrative degli Stati membri, che esercitano i loro effetti direttamente sulla instaurazione e sul funzionamento del mercato comune. Scopo di questa norma è impedire o eliminare qualsiasi ostacolo al funzionamento che potrebbe insorgere nei confronti del mercato comune, poiché la vita economica dei singoli Stati membri è disciplinata da diversi ordinamenti giuridici.

Nelle sentenze della Corte sovente la formula « nell'attuale stadio del diritto comunitario ». Essa significa che vi sono ancora lacune emergenti nel procedimento d'integrazione, le quali, pur frapponendosi alla piena realizzazione della finalità del Trattato, possono però venir considerate « temporaneamente » accettabili.

Tuttavia, è innegabile che può insorgere un conflitto di finalità tra la facoltà derivante dalla potestà legislativa degli Stati membri di disciplinare in sede nazionale un determinato settore e il divieto fondamentale di costituire o conservare ostacoli all'interscambio comunitario. Grazie alla giurisprudenza della Corte, in questo settore di tensione è stata logicamente riservata la prevalenza ai principi fondamentali del Trattato e ci si è opposti a forze e tendenze centrifughe. Saldo principio di questa giurisprudenza è quello che non è possibile trarre spunto dalla carente armonizzazione delle norme statali che ancora sussiste per frapporre ostacoli alla libera circolazione delle merci nel mercato comune:

« Spetta alle autorità comunitarie... eliminare i fattori che possono alterare la concorrenza fra gli Stati membri... fra l'altro mediante

l'armonizzazione... tuttavia l'esistenza di fattori del genere in uno Stato membro non può legittimare un altro Stato membro a mantenere in vigore o ad adottare provvedimenti incompatibili con le norme relative alla libera circolazione delle merci »⁸³.

Il brano testé citato dovrebbe mettere sufficientemente in luce l'equilibrata linea della Corte, che si è sempre impegnata a far rispettare le esigenze del mercato comune con coraggio e decisione, senza perdere il senso della realtà e con una chiara visione dei fatti.

⁸³ Sentenza 31 ottobre 1974, causa 16/74, *Centrafarm c. Winthrop*, *Racc.* 1974, p. 1183, 1196.