

LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1° Il ricorso è respinto.

2° Le spese sono compensate.

Così deciso a Lussemburgo, il 10 marzo 1970.

	Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Strauß	Mertens de Wilmars

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 10 marzo 1970.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
KARL ROEMER DEL 20 GENNAIO 1970¹

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Da uno studio del sistema dell'imposta generale sull'entrata in Italia, la Commissione trae il convincimento che alcune norme disciplinanti l'importazione di lane e di prodotti di lana dagli altri Stati membri violassero gli articoli 95 e 96 del trattato CEE. Riteneva quindi di dover fare il necessario per contestare formalmente le presunte violazioni. Il 12 luglio 1966 inviava una lettera al governo italiano, nella quale gli addebiti specifici erano elencati in sei punti; il governo italiano rispondeva, il 13 settembre 1966, con una lettera della sua rappresentanza permanente, annunciando che nuove norme emanate nel frattempo facevano cadere quattro

degli addebiti. Su un punto il governo non si pronunciava e su un altro dava una versione divergente da quella della Commissione, contestando la fondatezza dell'addebito. In effetti, la legge 16 maggio 1967 n. 370 (già comunicata alla Commissione allo stadio di progetto) ha posto fine alla maggior parte delle asserite violazioni. A giudizio della Commissione, l'Italia continuava tuttavia a violare l'articolo 95 del trattato, in quanto le lane da slanutura e le lane cardate o pettinate importate dagli altri Stati membri, erano gravate dall'imposta generale sull'entrata in misura maggiore dei corrispondenti prodotti nazionali. Ciò veniva comunicato dalla Commissione al ministro degli Affari esteri della Repubblica italiana con lettera 2 marzo 1967. I servizi competenti della Commissione

1 — Traduzione dal tedesco.

consultavano anche gli esperti degli Stati membri, in una riunione nella quale — secondo la Commissione — sarebbe stata confermata la fondatezza degli argomenti esposti nella lettera 12 luglio 1966. Dopo la fusione, la procedura prevista dall'articolo 169 del trattato CEE veniva proseguita per le violazioni cui non era stato posto termine, cioè il 16 luglio 1968 veniva adottato un parere motivato col quale s'invitava il governo italiano a porre termine entro 30 giorni alle trasgressioni contestategli.

Il governo italiano non aderiva a tale invito, e il 4 febbraio 1969 la Commissione adiva questa Corte chiedendole di dichiarare che la Repubblica italiana — applicando l'imposta generale sull'entrata in modo più oneroso, rispetto ai corrispondenti prodotti nazionali, alle lane da slanatura e alle lane cardate o pettinate, importate dagli altri Stati membri della CEE — aveva violato l'obbligo che le è imposto dall'articolo 95 del trattato CEE.

Il governo italiano nel controricorso contestava l'esistenza delle trasgressioni e chiedeva che il ricorso fosse respinto.

Nella fase scritta, e più precisamente dopo il deposito della replica, con lettera 15 luglio 1969 il governo italiano comunicava che il 2 luglio 1969 era stato emanato il decreto n. 319, i cui articoli 7 e 8 avevano modificato sotto vari aspetti il vigente sistema dell'IGE. Senza soffermarsi sugli addebiti mossigli dalla Commissione, il governo italiano proponeva che la ricorrente rinunciasse agli atti. La Commissione non accoglieva la proposta, affermando, nella memoria del 4 agosto 1969, di non ritenere che il decreto summenzionato avesse posto definitivamente termine ad ogni violazione dell'articolo 95. Il governo italiano depositava una memoria il 15 settembre 1969, in cui illustrava la nuova situazione. La Commissione promuoveva allora una consultazione plurilaterale per lo studio dei nuovi dati forniti dal governo italiano circa gli oneri fiscali gravanti sulla

lana prodotta in Italia. Continuando la Commissione, anche dopo questo incontro, a non essere convinta della fondatezza degli argomenti invocati dal governo italiano, il procedimento proseguiva e il 26 novembre 1969 aveva inizio la fase orale. Il governo italiano corroborava le proprie difese orali producendo numerosissimi documenti. Dopo la discussione orale, nella quale si era tenuto conto anche della nuova disciplina vigente in Italia, le parti persistevano nelle conclusioni formulate all'inizio.

Esaminiamo ora la controversia sotto il profilo giuridico.

1. Anzitutto si pone il problema della rilevanza processuale della modifica della situazione italiana — che la Commissione riteneva irregolare — avvenuta durante la litispendenza.

A questo proposito si può affermare senza esitazione che il fatto non esclude una pronuncia sulla situazione preesistente ed un'eventuale declaratoria di trasgressione del trattato. Contrariamente a quanto sostiene il governo italiano, un mutamento della situazione non svuota di contenuto il procedimento, che potrebbe continuare anche se la violazione del trattato non sussistesse più. In effetti, la modifica della situazione giuridica ha rilevanza solo se avviene entro i termini stabiliti nel parere della Commissione. In caso contrario, non vien meno l'interesse che sussisteva al momento della proposizione del ricorso. Ciò vale soprattutto se, come nella fattispecie, vi è la possibilità che la situazione giuridica preesistente — criticata dalla Commissione — venga ripristinata, cioè se sussiste il benché minimo pericolo che l'infrazione si ripeta. Mi pare che la giurisprudenza della Corte in materia sia chiara ed univoca, specie nella sentenza 7-61 (Raccolta VII-1961 pag. 619), il che rende superflue ulteriori considerazioni.

In quanto poi alla questione del se la Corte debba limitare la sua pronuncia alla situazione esistente in Italia quando

è stato proposto il ricorso, oppure debba estendere il sindacato anche ai successivi mutamenti, il governo italiano assume, com'è noto, che questa seconda alternativa va esclusa. Sarebbe infatti stato necessario che la Commissione avesse dato a questo scopo l'avvio ad una nuova procedura, il cui atto iniziale avrebbe dovuto essere un nuovo parere, relativo alle mutate circostanze. La Commissione invece si richiama alla sentenza 45-64 (Raccolta XI-1965, pag. 885), nella quale il ricorso giurisdizionale verteva su una legge nazionale diversa da quella oggetto della procedura amministrativa.

Mi pare sufficiente su questo punto limitarmi ad un esame sommario: potrei trascurare la sentenza 45-64, giacché in quel caso vi era stato un mutamento della situazione, ma *pregiudiziale*, e quindi non era il caso di modificare la domanda. Del resto, ritengo che non solo il testo del trattato corrobora la tesi del governo italiano, ma anche la sentenza 7-61. Questa ha chiarito che la Corte deve solo accertare se vi sia stata una trasgressione, e non è quindi necessario stabilire se, dopo il deposito del ricorso, lo Stato di cui trattasi abbia preso i provvedimenti necessari per porre fine alla trasgressione stessa. Se ci atteniamo a questo principio anche nella presente circostanza, non vi è motivo di tener conto della situazione creatasi con l'emanazione del decreto 2 luglio 1969, bensì il compito della Corte rimane limitato all'esame della situazione esistente in Italia quando è stata proposta la domanda giudiziale.

2. Ciò premesso, esamino la questione del se la Commissione abbia fondati motivi per affermare che il sistema italiano dell'imposta sull'entrata viola l'articolo 95 del trattato CEE. Bisogna tener distinti due elementi: anzitutto l'onere fiscale gravante sulla lana da slanatura importata dagli altri Stati membri e, in secondo luogo, l'onere fiscale gravante sulla lana cardata o pettinata della stessa origine.

a) Lana da slanatura

Si tratta della lana ottenuta dalla slanatura delle pelli. Al momento dell'importazione dagli altri Stati membri, a norma dell'articolo 2 b) della legge 12 agosto 1957 n. 757, viene applicata l'imposta sull'entrata del 7,2 % e un'addizionale del 4 %. In forza dell'articolo 3 della legge 4 dicembre 1965 n. 1309, l'addizionale è applicata anche alla lana da slanatura di produzione italiana e precisamente, o al momento della vendita da parte dello stabilimento in cui avviene la slanatura, oppure al momento del passaggio a fasi successive di lavorazione, nell'ambito della stessa impresa. L'imposta sull'entrata in ragione del 7,2 %, per contro, in forza della disciplina vigente al momento dell'inizio del procedimento, cioè a norma dell'articolo 2 b) della legge n. 757, doveva venire corrisposta se le lane da slanatura di produzione nazionale venivano vendute dallo stabilimento di slanatura ad altre imprese trasformatrici. Poiché però la rilevante integrazione dell'industria italiana per la lavorazione della lana ha praticamente abolito questo genere di vendite, la Commissione riteneva che — nonostante l'equivalenza degli oneri fiscali gravanti sulle importazioni e sulle vendite sul mercato interno e nonostante si applicassero gli stessi criteri per la determinazione dell'imponibile (cioè il prezzo all'ingrosso della lana) — sussistesse comunque una discriminazione a danno dei prodotti importati.

La situazione — aggiunge la Commissione — dopo l'entrata in vigore del decreto 2 luglio 1969 n. 319 è rimasta pressoché inmutata. L'articolo 7 stabilisce che per la lana da slanatura di origine italiana l'IGE si applica anche al semplice passaggio dallo stabilimento di slanatura agli altri stabilimenti di lavorazione, indipendentemente dal trasferimento di proprietà. Il tasso è limitato al 2,5 %; cioè, secondo la nuova disciplina, ad un tasso d'importazione dell'11,2 % si contrappone un onere fiscale interno limitato al 6,5 %.

Non vi è quindi perfetta equiparazione tra i due oneri.

A prima vista, pare dunque fondato l'addebito della Commissione, giacché con l'articolo 95 del trattato CEE gli Stati membri si sono impegnati a non gravare — né direttamente né indirettamente — le merci importate dagli altri Stati membri di oneri fiscali superiori a quelli gravanti sui prodotti analoghi di origine interna.

Un giudizio definitivo sarà possibile però solo dopo aver esaminato gli argomenti con cui il governo italiano intende giustificarsi.

Nel controricorso, cioè prima che fosse modificato il sistema fiscale italiano, il convenuto allegava che l'addebito di violazione dell'articolo 95 era infondato, poiché il trattato non prescrive che un prodotto sia venduto ad un determinato stadio di lavorazione né impone al legislatore nazionale di gravare d'imposta il passaggio da una fase lavorativa ad un'altra, nell'ambito di uno stabilimento integrato. È innegabile che il trattato lascia agli Stati membri la più ampia libertà nell'organizzazione dei loro sistemi fiscali. È però agevole dimostrare che l'argomento non è sufficiente a far disattendere l'assunto della Commissione.

Anzitutto abbiamo visto che il diritto italiano, in alcuni casi, consente di applicare l'IGE anche se non vi è trasferimento di proprietà. Mi riferisco ad esempio all'addizionale di cui alla legge 1309 e all'aliquota IGE del 2,5 %, istituita dal decreto del 2 luglio 1969. Se i prodotti nazionali ad un determinato stadio di lavorazione sono gravati in misura delle analoghe merci importate, sorge il sospetto che il legislatore abbia inteso favorire i prodotti nazionali oppure — in altre parole — colpire i prodotti importati.

D'altro canto, il governo italiano parte da un presupposto errato se attribuisce alla Commissione l'opinione che il trattato disciplini anche i particolari della tassazione dei prodotti nazionali, cioè nel passaggio da una fase di lavorazione all'altra, indipendentemente dal

regime della proprietà. In realtà, la Commissione si basa sul principio dell'articolo 95, cioè sull'imperativo di tassare uniformemente i prodotti analoghi, siano essi di origine nazionale ovvero importati da uno Stato membro. In proposito, i trasferimenti di proprietà sono irrilevanti.

Se dall'esame di un sistema fiscale nazionale risulta che una determinata aliquota, tenuto conto della struttura giuridica del settore economico per il quale è prevista, in pratica non viene mai applicata, il tributo sul piano nazionale in effetti non sussiste. Poiché il raffronto fra tributi a norma dell'articolo 95 deve logicamente venir effettuato in funzione della situazione interna *normale*, se ne deve concludere che anche i prodotti importati vanno assoggettati alla disciplina applicata normalmente, cioè devono andare esenti da tributi. Sotto questo profilo, la fattispecie in esame presenta una certa analogia con la causa 10-61, (Raccolta VIII-1962, pag. 1) nella quale la Corte ha sottolineato che sono determinanti non le aliquote teoricamente applicabili, ma quelle *effettivamente applicate*.

Ripeto che il governo italiano, a mio avviso, non può giustificare l'aliquota del 7,2 % gravante sulle importazioni, affermando che lo stesso onere grava anche sui prodotti similari nazionali, giacché è assodato che tale aliquota non viene in pratica applicata a detti prodotti. Il primo argomento del controricorso non è quindi in grado di scalzare l'addebito di violazione del trattato.

Lo stesso si dica del secondo argomento. Se non erro, il governo italiano ha tentato di giustificare la sistematica non applicazione dell'aliquota del 7,2 % alla lana da slanatura di origine nazionale, affermando che gli stabilimenti di trasformazione, nel corso del ciclo produttivo completo, devono sopportare altre spese (ad esempio il calo di lavorazione, le spese di ammortamento degli impianti). L'argomento è manifestamente infondato, in quanto le spese di lavora-

zione della lana da slanatura al massimo si ripercuotono sul prezzo del prodotto *finito*, ma non vengono ad aumentare il costo della materia prima. Ai fini del raffronto tra gli oneri fiscali, si possono prendere in considerazione solo i tributi e le spese gravanti sulla lana. Oltre ai tributi gravanti direttamente, tali oneri comprendono al massimo i tributi riscossi sulla precedente fase produttiva. Esaminerò più avanti l'incidenza dei tributi gravanti *indirettamente*. Per ora posso solo rilevare che nemmeno il secondo argomento del governo italiano, qual è esposto nel controricorso, è in grado di scalzare l'addebito di violazione dell'articolo 95. In realtà il governo italiano, solo nella controplica ha tentato di dimostrare che l'onere fiscale gravante sulla lana da slanatura importata non era eccessivo, se confrontato con gli oneri *indirettamente* gravanti sul prodotto analogo di origine nazionale; ha tentato cioè di operare un raffronto tra gli oneri come prescrive il trattato. In particolare, il governo italiano assume che le pelli grezze impiegate nella slanatura, in forza dell'articolo 5 della legge 26 novembre 1957 n. 1153, sono gravate da un'aliquota pari al 2,4 % del prezzo all'ingrosso, senza distinzione fra prodotto nazionale e prodotto importato. A ciò si aggiungono le spese di slanatura, che sono altresì gravate d'imposta. Queste due voci rappresentano un onere indiretto che, riferito al valore della lana ottenuta, corrisponde al 5,74 %. Si aggiunga l'addizionale del 4 %, applicata indistintamente a tutta la lana da slanatura di origine nazionale, ed infine l'IGE in ragione del 2,5 %, come stabilito dal decreto 2 luglio 1969, e si giunge ad un onere complessivo, sulla lana da slanatura di origine nazionale, pari al 12,24 %, vale a dire superiore a quello gravante sull'analogo prodotto importato (11,2 %). Sotto questo profilo non sarebbe ravvisabile una violazione dell'articolo 95. È senz'altro chiaro, però, che nemmeno questo calcolo riesce ad infirmare l'addebito di violazione dell'articolo 95 del

trattato. Lo si può affermare senza che sia necessario sindacare l'esattezza dei dati forniti dal governo italiano, che comunque la Commissione contesta parzialmente. In effetti, non si può dimenticare che la Corte deve pronunciarsi riferendosi unicamente alla situazione esistente in Italia al momento della proposizione del ricorso e quindi non deve tener conto delle innovazioni apportate dal decreto del 2 luglio 1969. Dai dati prodotti dal governo italiano si deve quindi depennare il 2,5 %, che è stato introdotto solo il 2 luglio 1969. La lavorazione in stabilimenti integrati, cioè il sistema normale, è dunque gravata da un onere fiscale netto pari al 9,74 %. Anche assumendo come base i dati prodotti dal governo italiano, è dimostrato che anteriormente al 2 luglio 1969, la lana da slanatura importata dagli altri Stati membri era gravata da un onere superiore a quello applicato all'analogo prodotto nazionale e quindi la Commissione ha mosso a ragion veduta l'addebito di violazione dell'articolo 95 del trattato CEE. Del resto, il punto di vista italiano risulta errato anche se si prende in considerazione — benché io lo ritenga fuori luogo — la nuova situazione, cioè anche se si tiene conto della nuova aliquota del 2,5 %. Per amor di completezza ne farò una breve dimostrazione. Dovremo ancora prescindere dall'esame dei dati controversi, benché la loro entità influisca naturalmente sul raffronto. La Commissione ha acutamente rilevato un errore di calcolo fondamentale nel computo del governo italiano. Il risultato indicato nella memoria del 12 settembre 1969 è stato radicalmente falsato dalla circostanza che il governo italiano ha riferito complessivamente ed esclusivamente alla lana da slanatura l'onere fiscale gravante sulle pelli grezze e sulle spese di slanatura, il che non appare accettabile. Contrariamente a quel che pensa il governo italiano, è necessario ripartire l'imposta gravante sulle pelli grezze e quella applicata alle operazioni di trasformazione, su entrambi i prodotti ottenuti dalla slanatura,

cioè si deve imputarne una parte alla lana, mentre la restante parte rappresenta un onere indirettamente gravante sulla pelle ottenuta dalla lavorazione. In questo modo, partendo dai prezzi della lana e della pelle forniti dal governo italiano, l'onere indirettamente gravante sulla lana risulta al massimo pari al 3,02 % che, sommato con l'addizionale del 4 % e con la nuova aliquota IGE del 2,5 %, rappresenta un onere totale sulla lana da slanutura di origine nazionale pari al 9,52 %, cioè è dimostrato che nemmeno il decreto del 2 luglio 1969 ha interamente soppresso la differenza tra gli oneri fiscali. Per quanto riguarda la lana da slanutura, senza dilungarmi ad illustrare ulteriormente i dati controversi, giungo alla conclusione che la Commissione muove fondatamente al governo italiano l'addebito di violazione dell'articolo 95 del trattato CEE.

b) Lana cardata e lana pettinata

Per la lana cardata e per quella pettinata la Commissione, nel secondo addebito, rileva che l'onere fiscale all'importazione è commisurato al valore *commerciale*, mentre per la lana di origine nazionale si applica l'articolo 2 della legge n. 757, a norma del quale l'onere gravante sulla materia prima, cioè la tassa calcolata sul prezzo all'ingrosso della lana grezza, «assorbe» l'imposta che sarebbe applicata ai successivi passaggi del prodotto finito. Assumendo un plusvalore del 20 % per la lana lavorata, se ne deduce, nonostante l'applicazione della stessa aliquota dell'11,2 % (in vigore fino al 2 luglio 1969) che la lana importata è soggetta ad un onere maggiore. La Commissione sostiene che quest'irregolarità non è stata completamente eliminata nemmeno dal decreto 2 luglio 1969, in quanto l'addizionale per la lana importata è stata ridotta dal 4 % al 3,6 %.

Il governo italiano ribatte che non si può criticare il fatto che la lana di origine nazionale venga trattata prevalentemente allo stadio di lana grezza

e che il sistema di tassazione ne tenga conto. La tassazione deve determinarsi in base al valore del prodotto al momento in cui sorge il debito fiscale. Valori diversi, quali si possono avere per il prodotto nazionale da un lato e per la lana importata dall'altro, possono risolversi in oneri diversi.

Mi pare evidente che queste considerazioni non meritano miglior sorte di quelle analoghe opposte al primo addebito. Onde poter raffrontare gli oneri fiscali, come prescrive l'articolo 95, è senza dubbio indispensabile che i prodotti siano analoghi. Un'aliquota applicata ai prodotti lavorati importati, non può venir giustificata con un'aliquota di pari entità, che vale solo per le materie prime. Se d'altro canto è innegabile che la struttura economica italiana implica che sul mercato interno si tratti normalmente solo lana grezza e non lana lavorata, l'articolo 95 va comunque rispettato applicando alla lana lavorata d'importazione un tasso inferiore a quello applicato al prodotto nazionale. Poiché fino al 2 luglio 1969 ciò non è stato fatto, pare che la Commissione avesse buoni motivi per far carico alla Repubblica italiana di aver violato l'articolo 95.

Con questo, però, non si può ancora pronunciare un giudizio definitivo. Anzitutto, nella controparte e in udienza il governo italiano si è richiamato al fatto che la lavorazione della lana comporta delle perdite di materiale e che i salari pagati a chi effettua la lavorazione implicano un onere del 2,8 %. Tenendo conto di questi due elementi, pur se in Italia è soggetta ad oneri fiscali solo la lana grezza usata nella produzione di lana cardata e pettinata, si giunge in definitiva ad un onere fiscale superiore a quello assunto dalla Commissione e quindi si potrebbe negare che sia stato violato l'articolo 95. In effetti, queste considerazioni del governo italiano — come ammette pure la Commissione — hanno un certo fondamento e il raffronto tra gli oneri fiscali ha quindi senso solo se si tiene conto degli elementi testé menzionati

e si include quindi l'onere fiscale indiretto gravante sulla lana pettinata e su quella cardata di origine italiana.

Se d'altro canto si vuole accertare con precisione quale sia l'incidenza di questi oneri indiretti sul conteggio generale, si rileva che vi è pure divergenza di opinioni quanto ai singoli dati, il che non facilita certo la valutazione. Il governo italiano, come risulta dai documenti prodotti all'udienza, ha assunto come base un prezzo della lana grezza pari a 1 740 lire il kg ed un onere fiscale gravante sul procedimento di lavorazione pari a 16,2 lire il kg, mentre la Commissione ritiene giusto il prezzo di 1 300 lire per la lana e 10,20 lire per gli oneri fiscali. A seconda dei dati che si assumono come base, si ottiene un onere fiscale, sulla lana pettinata o cardata di origine italiana, di 10,70 % (governo italiano) o di 10,16 % (Commissione). Allo stato degli atti, non è possibile determinare la cifra esatta, tuttavia ritengo superfluo chiarire questo particolare, giacché appare possibile pronunciarsi in base alla situazione esistente in Italia quando è stata esperita l'azione. Ciò è possibile in base ai dati forniti dallo stesso governo ita-

liano, cioè anche nel caso in cui si presumano esatti. Basandosi, ai fini del raffronto, sui dati forniti dal governo italiano nella fase orale, si rileva che la parità tra gli oneri fiscali gravanti sulla lana importata e su quella di produzione nazionale si ottiene applicando un'addizionale del 3,6 % alla lana importata. Questa aliquota è entrata in vigore il 2 luglio 1969. Se si assume invece come base per i conti del governo italiano la vecchia aliquota del 4 %, risulta evidente che non vi è affatto parità, nemmeno partendo dai dati forniti dal governo italiano.

Il mio giudizio sul secondo addebito può così riassumersi: sussiste violazione dell'articolo 95 del trattato CEE anche per quanto riguarda gli oneri fiscali gravanti sulle lane pettinate e sulle lane cardate importate in Italia dagli altri Stati membri. A differenza del primo addebito, questo vale solo per il periodo anteriore al 2 luglio 1969. Se la Corte, contrariamente al mio parere, volesse estendere la sua pronuncia anche alla situazione creata col decreto 2 luglio 1969, sarebbe necessario un supplemento d'istruttoria relativamente al secondo addebito.

3. Conclusioni finali

In conclusione, conformemente alla domanda della Commissione e tenuto conto della situazione esistente in Italia al momento della proposizione del ricorso, si rileva che la Repubblica italiana, applicando l'imposta generale sull'entrata, ha gravato la lana da slanatura, la lana pettinata e la lana cardata importate dagli Stati membri in misura maggiore degli analoghi prodotti nazionali, in violazione dell'articolo 95 del trattato CEE.

Poiché il ricorso va accolto, le spese del giudizio vanno poste a carico della Repubblica italiana.

