

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERHARD REISCHL
DEL 28 NOVEMBRE 1979 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

I fatti che hanno dato origine al ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione contro la Repubblica italiana si possono riassumere come segue:

La produzione italiana di acquaviti, e cioè di bevande alcoliche ottenute mediante distillazione, comprese nella sottovoce 22.09 C della Tariffa doganale comune, è di circa 400 000 hl l'anno ed è concentrata sulle acquaviti derivate da vino e vinacce, in particolare il brandy e la grappa. La produzione di acquaviti derivate da altri frutti è molto scarsa (24 000 hl l'anno), e meno importante ancora la produzione di acquaviti di cereali. La Commissione, basandosi sui dati forniti dal Ministero delle finanze italiano, parla a questo proposito, per il 1975, di 78 hl e, per il 1976, di soli 4 hl di 'alcohol puro. Secondo il Governo italiano, la produzione nazionale di whisky e di rum ammonta complessivamente a 19 000 hl l'anno, tenendo presente, però, che in Italia il «whisky» viene ottenuto mediante il taglio di whisky importato con alcool ricavato da prodotti nazionali, e con l'aggiunta di acqua. Mentre la produzione nazionale è così esigua, nel 1975 sono stati importati 74 000 hl di whisky destinato al consumo.

L'Italia riscuote, oltre ai cosiddetti diritti erariali, all'imposta di fabbricazione ed all'IVA, un'imposta di consumo sulle bevande alcoliche destinate alla vendita al minuto, attraverso i contrassegni di Stato

apposti sui recipienti, di capacità non superiore a due litri, contenenti le suddette bevande.

Il presente procedimento verte unicamente sui contrassegni di Stato, che hanno prezzi diversi per le acquaviti ottenute da vinacce, le acquaviti di vino e le acquaviti ottenute dai cereali e dalla canna. In base all'art. 6 del decreto legge 26 ottobre 1970, n. 745, relativo e provvedimenti straordinari per la ripresa economica (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 272, del 26 ottobre 1970, pag. 7193) convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034 (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 323, del 23 dicembre 1970, pag. 8543), le aliquote dei contrassegni di Stato sono state notevolmente aumentate per le acquaviti di cereali e di canna escluso il gin: per contro, per quanto concerne le altre bevande alcoliche, tra cui quelle derivate da vino e vinacce, dette aliquote sono rimaste immutate. I prezzi dei contrassegni di Stato per i singoli prodotti sono indicati nella tabella riportata nella relazione d'udienza. Vi si legge che, per una bottiglia da un litro di acquavite di vinacce il prezzo è di 20 lire, per una bottiglia di acquavite di vino di 60 lire e per una di acquavite ottenuta da cereali e dalla canna 420 lire; sicché il rapporto fra i prezzi dei contrassegni per i tre prodotti è di 1 : 3 : 21.

Già nel 1974 la Commissione esprimeva al Governo italiano i suoi dubbi circa la legittimità di questa disciplina, che assoggetta le acquaviti di cereali e di canna

¹ — Traduzione dal tedesco.

come il whisky e il rum, prevalentemente importati, ad un onere tributario più gravoso rispetto ai prodotti nazionali corrispondenti ottenuti dal vino, dalle vinacce e dalla frutta. Nella sua risposta, il Governo italiano sosteneva, tra l'altro, che anche l'Italia produce in misura rilevante acquavite di cereali e di canna, che dalle statistiche risultava che il consumo di acquavite di cereali e di canna aumentava ad un ritmo più sostenuto del consumo di acquavite di vino e di vinacce e, che, infine, i problemi delle tassazioni differenziate andavano risolti nell'ambito dell'armonizzazione fiscale.

Con lettera 11 giugno 1976, la Commissione iniziava formalmente, nei confronti della Repubblica italiana, il procedimento contemplato dall'art. 169 del Trattato CEE, sostenendo che le disposizioni fiscali in esame non sono compatibili con l'art. 95, 1° o, in subordine, 2° comma, del Trattato CEE. Con lettera 28 luglio 1976, il Governo italiano rispondeva che le acquaviti di cui trattasi non sono simili ai sensi dell'art. 95 del Trattato CEE, che i prodotti italiani e quelli importati sono assoggettati allo stesso trattamento fiscale, e che gli altri prodotti nazionali non fruiscono di alcuna protezione. La Commissione emetteva, in data 23 gennaio 1978, un parere motivato ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del Trattato, nel quale constatava che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi incombentile in forza dell'art. 95 del Trattato CEE, e la invitava ad adottare, entro 15 giorni, i provvedimenti necessari per conformare la propria legislazione alle disposizioni del Trattato. Con lettera 20 aprile 1978 della Rappresentanza permanente d'Italia, la Commissione veniva informata che il Governo italiano non vedeva alcuna ragione per rinunciare all'attuale sistema fiscale. Pertanto, essa, con atto introduttivo depositato il 7 agosto 1978, ha proposto dinanzi alle Corte

di giustizia che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 95 del Trattato CEE, in quanto assoggetta, dal 26 ottobre 1970, le acquaviti importate ad un'imposizione (contrassegni di Stato) differenziata e più elevata. La Commissione chiede inoltre che la Repubblica italiana sia condannata alle spese del giudizio.

Il mio parere sul ricorso è il seguente:

I — Il Governo della Repubblica italiana sostiene che il ricorso della Commissione è *irricevibile* per i seguenti due motivi.

Innanzitutto, non sarebbe ammissibile scindere la contestazione relativa al trattamento fiscale complessivo delle acquaviti in tanti distinti procedimenti, ciascuno vertente su una singola imposta. Ciò sarebbe già stato posto in rilievo dalla Corte di giustizia nella sentenza 3 aprile 1968 (causa 28/67, *Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH c/ Hauptzollamt Paderborn*, Racc. 1968, pag. 191), nella quale si afferma che l'art. 95 del Trattato CEE riguarda *il complesso* dei tributi gravanti effettivamente sul prodotto nazionale, in ogni fase della produzione e della distribuzione. Secondo quanto esposto dalla stessa Commissione, la differenziazione delle aliquote del contrassegno di Stato costituirebbe solo *uno* degli aspetti della discriminazione fiscale di cui si fa carico alla Repubblica italiana. La valutazione del trattamento fiscale dei prodotti simili comporterebbe un esame globale nel quale andrebbe anche tenuto conto degli oneri che gravano *soltanto* sul prodotto nazionale, dei quali non sarebbe lecito tener conto soltanto con riferimento ad

una delle componenti della globale imposizione sui prodotti importati.

In merito a questa obiezione, va rilevato che il Governo italiano ha senz'altro ragione, alla luce della giurisprudenza della Corte sull'art. 95 del Trattato CEE, nel sostenere che una violazione di detto articolo si ha solamente qualora si pervenga, con il «confronto nel caso concreto fra gli oneri fiscali», alla conclusione che i prodotti importati sono assoggettati ad un trattamento fiscale più gravoso dei prodotti nazionali corrispondenti. Questa è tuttavia, come fa rilevare la Commissione, una questione, riguardante il merito del ricorso, la quale non può incidere sulla sua ricevibilità. Inoltre, e con questo concludo la trattazione di questo punto, il Governo italiano non ha sostenuto, né nel corso del procedimento preliminare contemplato dall'art. 169 del Trattato CEE, né, in seguito, nel corso del presente procedimento, che il trattamento fiscale più gravoso, al quale sono assoggettate, attraverso i contrassegni di Stato, le acquaviti di cereali e di canna, sia compensato da altri tributi, che gravano maggiormente sulle acquaviti di vino o di vinacce.

Non ritengo di aderire neppure alla seconda obiezione del Governo italiano, secondo la quale il ricorso è irricevibile in quanto la ricorrente innanzitutto non ha precisato in modo sufficientemente chiaro se il ricorso si fonda sul 1° o sul 2° comma dell'art. 95 del Trattato CEE, e poi non ha adeguatamente provato l'effetto protezionistico del tributo, vietato dal 2° comma dello stesso articolo. Come ho già affermato nelle mie conclusioni per la causa 168/78, i due commi dell'art. 95, oggetto della presente controversia, contengono due distinti divieti, che si differenziano per i loro presuppo-

sti di fatto; sicché l'applicazione dell'uno è alternativa a quella dell'altro. Ciò si desume anche dalla giurisprudenza della Corte, ad esempio nella sentenza 4 aprile 1968 (causa 27/67, *Fink-Frucht GmbH c/ Hauptzollamt München-Landsberger Straße*, Racc. 1968, pag. 297), nella quale si afferma che, oltre al divieto di cui all'art. 95, 1° comma, il 2° comma dello stesso articolo vieta, per quanto riguarda i prodotti importati, tutte le forme di tributi intesi a «proteggere indirettamente altre produzioni». Una protezione del genere esisterebbe in particolare se un tributo interno colpisse un prodotto importato in maggior misura rispetto a un prodotto nazionale col quale il primo si trova in concorrenza, in uno o più impieghi economici, senza tuttavia essere un prodotto simile ai sensi dell'art. 95, 1° comma. Ne deriva che il 2° comma dell'art. 95 ha la funzione di integrare, sussistendo i presupposti summenzionati, quanto disposto dal 1° comma. In questo senso va interpretata anche la tesi della Commissione che le aliquote differenziate dei contrassegni di Stato violano o il 1° comma o, in via subordinata, il 2° comma dell'art. 95. Tuttavia, la questione del se un trattamento fiscale più gravoso per le acquaviti di cereali e di canna sia atto a proteggere indirettamente la produzione nazionale di acquavite di vino o di vinacce è anch'essa una questione di merito, che non può incidere sulla ricevibilità del ricorso.

II — Quanto al *merito* del ricorso, la Commissione sostiene che la Repubblica italiana, assoggettando a tributi più gravosi le acquaviti di cereali, la cui produzione nazionale è insignificante, rispetto ai prodotti nazionali similari ottenuti dal vino o dalle vinacce, è venuta meno agli obblighi incombenti in forza dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE. Come si evince dalla giurisprudenza della Corte, le acquaviti vanno considerate

prodotti simili ai sensi della norma summenzionata indipendentemente dalla materia prima impiegata, in quanto sono classificate nella stessa sottovoce 22.09 C della Tariffa doganale comune e, agli occhi dei consumatori, hanno proprietà analoghe e soddisfano le medesime esigenze.

Il Governo italiano replica che l'importo del contrassegno di Stato per le acquaviti ottenute dai cereali e dalla canna è identico sia per le acquaviti d'importazione che per quelle prodotte in Italia. In ogni caso, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, in Italia vengono prodotti, mediante taglio, 19 000 hl di whisky e di rum, i quali, confezionati in bottiglie, sono assoggettati, nella fase della distribuzione, agli stessi tributi gravanti sulle bevande importate corrispondenti. Secondo il Governo italiano, l'art. 95, che va considerato a questo riguardo complementare al divieto dei dazi e delle tasse d'effetto equivalente, mira soltanto ad assicurare la neutralità concorrenziale, a parità di prodotto, e non già a limitare l'autonomia impositiva dei singoli Stati. Detta autonomia impositiva deve consentire agli Stati membri anche di assoggettare ad oneri fiscali differenziati i prodotti nazionali, pur se simili. L'uniformazione delle imposte di consumo e delle altre imposte indirette, che può considerarsi opportuna, potrebbe venire attuata solo nell'ambito dell'armonizzazione fiscale, mediante direttive del Consiglio ai sensi degli artt. 99 e 100 del Trattato CEE, e non mediante l'interpretazione estensiva dell'art. 95, che, in primo luogo, sarebbe ammissibile solamente in alcuni casi e, inoltre, potrebbe addirittura aggravare le sperequazioni. Prescindendo da tali questioni di carattere generale concernenti l'ambito di ap-

plicazione e la portata dell'art. 95, si deve comunque escludere che le acquaviti di cereali e quelle di vino o di vinacce siano prodotti simili ai sensi dell'art. 95. Esse si distinguono sia per la diversità della materia prima impiegata, sia per il processo di fabbricazione, sia per le caratteristiche che i prodotti presentano sia per la loro composizione in materie alcoliche. Di conseguenza, anche la scelta dei consumatori è determinata dal gusto, da consuetudini, da vere o presunte qualità, anche inerenti ad aspetti sanitari. Quanto alla classificazione nella Tariffa doganale comune, essa ha solo un valore sussidiario e comunque conferma la mancanza di similarità fra le acquaviti di cui trattasi.

Poiché queste argomentazioni sono identiche, negli aspetti salienti, a quelle svolte nell'ambito di un parallelo procedimento per inadempimento promosso dalla Commissione contro la Repubblica francese (causa 168/78), posso permettermi di esaminarle brevemente. Nel procedimento summenzionato ho già ricordato che il Trattato che istituisce la Comunità economica europea lascia sostanzialmente impregiudicata l'autonomia impositiva degli Stati membri con la conseguenza che essi sono liberi di istituire il sistema fiscale che ritengono più indicato per i singoli prodotti. Nell'ipotesi in cui, a causa delle differenze di trattamento fiscale da parte dei singoli Stati membri, si verificino distorsioni della concorrenza atte a compromettere la realizzazione di condizioni analoghe a quelle di un mercato interno, l'art. 99 contempla la possibilità dell'armonizzazione, fra l'altro, delle imposte di consumo ed altre imposte indirette. Diverso è però il caso in cui, con tributi *interni* differenziati venga ostacolata la realizzazione delle suddette condizioni nel commercio fra gli Stati

membri. Per questa ipotesi, l'art. 95 limita l'autonomia impositiva degli Stati membri, vietando che per effetto della disciplina fiscale nazionale i prodotti importati vengano assoggettati ad oneri tributari più gravosi di quelli sopportati dai prodotti nazionali similari. Pertanto, il fatto che venga applicata ad un prodotto importato da un altro Stato membro un'imposizione superiore a quella applicata ad *un qualunque* prodotto nazionale costituisce già violazione dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE.

Di conseguenza, costituisce violazione dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE, il fatto che alle acquaviti di cereali, che costituiscono prodotti analoghi alle acquaviti di vino o di vinacce di produzione nazionale, vengano applicati tributi interni più elevati di quelli applicati a questi prodotti. Poiché, nel caso di specie, non ha rilevanza la questione del se altri prodotti nazionali similari o addirittura identici vengano assoggettati ad un trattamento fiscale più gravoso, non è neppure necessario accertare ulteriormente se le acquaviti di cereali e di canna prodotte in Italia vadano considerate prodotti nazionali. L'autonomia impositiva di cui ancora godono gli Stati membri fa sì che il Governo italiano resti libero di applicare a questi prodotti, per motivi extrafiscali — il Governo italiano cita a questo proposito finalità di politica economica — tributi più elevati di quelli applicati ad altri prodotti nazionali similari. Tuttavia, queste finalità extrafiscali non possono venire perseguite attraverso imposizioni gravanti sui prodotti di altri Stati membri, analoghi ai prodotti nazionali.

La tesi del Governo italiano è smentita anche dalla sentenza della Corte di giu-

stizia 10 ottobre 1978 (causa 148/77, *H. Hansen jun. & O. C. Balle GmbH c/ Hauptzollamt Flensburg*, Racc. 1978, pag. 1787). In questa sentenza, la Corte afferma che, nello stadio attuale della sua evoluzione, il diritto comunitario non vieta agli Stati membri di concedere, per perseguire legittimi fini economici o sociali, agevolazioni fiscali, sotto forma di esenzione da tributi o riduzione di questi, a taluni tipi di prodotti alcolici o a talune categorie di produttori; qualora agevolazioni fiscali di questo genere vengano concesse a determinati tipi di acquavite, esse debbono venir concesse anche a favore delle acquaviti comunitarie importate, in tutti i casi in cui siano soddisfatte le condizioni che sono alla base del 1° e del 2° comma dell'art. 95.

Come ho già ampiamente illustrato nelle conclusioni nella causa 168/78, alle quali rimando per una più esauriente trattazione anche di questo punto, tutti i tipi di acquavite, prescindendo dalla materia prima impiegata, costituiscono prodotti similari ai sensi dell'art. 95, 1° comma, alla stregua dei criteri, tanto formali quanto materiali, enunziati dalla Corte di giustizia. Aggiungerò solamente che neppure l'aumento del consumo di acquavite di cereali, notevolmente più rilevante dell'aumento del consumo di acquaviti di vino e di vinacce, dimostra, come invece vorrebbe il Governo italiano, che i prodotti in questione siano tra loro differenti, in quanto questo aumento può avere varie cause, del tutto diverse.

In conclusione, poiché le acquaviti di cereali importate sono assoggettate, mediante i contrassegni di Stato, ad un tributo più elevato rispetto ai prodotti nazionali similari ottenuti dal vino e dalle vinacce e il Governo italiano non è stato in grado di fornire la prova che il tributo

più elevato sia compensato da un'altra imposizione, si deve ritenere che la Repubblica italiana sia venuta meno, assoggettando le acquaviti ad un trattamento fiscale differenziato, agli obblighi incomben-
 tile in forza dell'art. 95, 1° comma,

del Trattato CEE. Poiché la domanda della Commissione basata sull'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE, risulta fondata, non è più necessario accertare se ricorra l'ipotesi contemplata dal 2° comma dello stesso articolo.

Pertanto concludo proponendo che la Corte di giustizia constati che la Repubblica italiana, assoggettando, dal 26 ottobre 1970, con contrassegni di Stato, le acquaviti importate ad un tributo più elevato di quello applicato ai prodotti nazionali equivalenti, è venuta meno agli obblighi incomben-
 tile in forza dell'art. 95 del Trattato CEE. Le spese di causa vanno poste a carico della Repubblica italiana.