

*Sent. del 21 giugno 2007, causa C-173/05
della Corte di Giustizia UE, Sez. II - Pres. Timmermans, Rel. Makarczyk
Libera circolazione delle merci - Artt. 23 CE, [25 CE](#) e 133 CE - Accordo di
cooperazione CEE-Algeria - Tributo ambientale su gasdotti installati sul
territorio della Regione siciliana - Tassa di effetto equivalente a un dazio
doganale - Inadempimento di uno Stato*

(Commentata)

Massima - Secondo le disposizioni del Trattato CE, la Comunità si fonda su un'unione doganale che comporta il divieto di qualsiasi dazio e tassa di effetto equivalente all'importazione ed all'esportazione fra gli Stati membri e l'adozione di una tariffa doganale comune per gli scambi tra gli Stati membri e i Paesi terzi.

Costituisce tassa di effetto equivalente qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisce le merci per il fatto che esse attraversano una frontiera.

Il tributo ambientale imposto dalla Regione Sicilia, che colpisce il gas metano proveniente dall'Algeria, costituisce tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale, incompatibile con la normativa europea sulla libera circolazione delle merci. Per effetto dell'istituzione di tale tributo, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 23, [25](#) e 133 CE, nonché dell'art. 9 dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria.

1. Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, avendo istituito e mantenuto in vigore il "tributo ambientale" sui gasdotti previsto dall'art. 6 della legge regionale siciliana 26 marzo 2002, [n. 2](#), recante disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002 (GURS n. 14 del 27 marzo 2002, parte I, pag. 1; in prosieguo: la "legge siciliana"), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 23 CE, [25 CE](#), 26 CE e 133 CE nonché degli artt. 4 e 9 dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica e popolare di Algeria, firmato ad Algeri il 26 aprile 1976 ed approvato a nome della Comunità con Regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2210 (GU L 263, pag. 1; in prosieguo: l'"accordo di cooperazione").

Contesto normativo

Normativa comunitaria

L'accordo di cooperazione

2. A termini dell'art. 1 di tale accordo:

"Il presente accordo tra la Comunità economica europea e l'Algeria si prefigge di promuovere una cooperazione globale tra le parti contraenti per contribuire allo sviluppo economico e sociale dell'Algeria e favorire il consolidamento delle loro relazioni. A tale scopo saranno emanate disposizioni e saranno decise e realizzate azioni nel settore della cooperazione economica, finanziaria e tecnica, in quello degli scambi commerciali nonché nel settore sociale".

3. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, del detto accordo, la cooperazione tra la Comunità e la Repubblica democratica e popolare di Algeria si prefigge, in particolare, i seguenti fini:

"...

- commercializzazione e promozione delle vendite dei prodotti esportati dall'Algeria;

...

- nel settore dell'energia, partecipazione degli operatori della Comunità ai programmi di ricerca, produzione e trasformazione delle risorse energetiche dell'Algeria ed a tutte le attività intese a valorizzare in loco dette risorse, nonché buona esecuzione dei contratti di fornitura a lungo termine di petrolio, di gas e di prodotti petroliferi tra i rispettivi operatori;

..."

4. L'art. 9, n. 1, dell'accordo di cooperazione dispone che "i prodotti originari dell'Algeria diversi da quelli elencati nell'allegato II del trattato che istituisce la Comunità economica europea sono ammessi all'importazione nella Comunità senza restrizioni quantitative né misure di effetto equivalente ed in esenzione da dazi doganali e da tasse di effetto equivalente".

5. Il gas metano fa parte dei prodotti cui fa riferimento l'art. 9 dell'accordo di cooperazione.

Normativa nazionale

6. L'art. 6 della legge siciliana così dispone:

"...

1. Allo scopo di finanziare investimenti finalizzati a ridurre e

prevenire il potenziale danno ambientale derivante dalle condotte installate sul territorio della Regione siciliana, nelle quali è contenuto il gas metano, è istituito un tributo ambientale il cui gettito è destinato a finanziare iniziative volte alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente con particolare riguardo alle aree interessate dalla presenza di tali condotte.

...

3. ... Presupposto del tributo è la proprietà dei gasdotti, nei quali è contenuto il gas, ricadenti nel territorio della Regione siciliana.

4. I soggetti passivi del tributo sono i proprietari dei gasdotti con condotte classificabili di prima specie di cui al comma 3 che esercitano almeno una delle seguenti attività: trasporto, distribuzione, vendita, acquisto.

5. Ai fini del tributo per gasdotto si intende l'insieme di tubi, curve, raccordi, valvole ed altri pezzi speciali uniti tra loro per il trasporto e la distribuzione del gas naturale.

6. La base imponibile è costituita dal volume dei gasdotti, misurato in metri cubi, classificabili in condotte di prima specie, ai sensi del decreto ministeriale 24 novembre 1984, recante norme di regolamentazione, ai fini della sicurezza, degli impianti di trasporto e di distribuzione di gas naturale a mezzo di condotte.

7. Il tributo è determinato per periodo di imposta annuale sulla base imponibile di cui al comma 6.

...

10. Il tributo è dovuto dai soggetti passivi di cui al comma 4 per anno solare proporzionalmente ai mesi dell'anno nei quali si è protratta la proprietà ...

...".

7. Ai sensi della sezione prima, punto 1.3, dell'allegato al D.M. 24 novembre 1984 (*Supplemento ordinario alla GURI* n. 12 del 15 gennaio 1985), le condotte di prima specie sono quelle per pressione superiore a 24 bar.

Fase precontenziosa

8. Nel corso degli anni 2002 e 2003, la Commissione ha chiesto alle autorità italiane chiarimenti in ordine alle modalità di applicazione del tributo ambientale istituito dalla legge siciliana.

9. Con lettera del 9 settembre 2003, le autorità italiane hanno informato la Commissione che il tributo non aveva trovato concreta applicazione nell'ordinamento giuridico italiano, in quanto il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia aveva dichiarato la detta legge in contrasto con le norme del diritto comunitario.

10. Giudicando le osservazioni summenzionate né esaustive in fatto né

fondate in diritto, in data 19 dicembre 2003 la Commissione ha indirizzato alla Repubblica italiana una lettera di diffida, nella quale rilevava che il tributo controverso era in contrasto con gli artt. 23 CE, [25 CE](#), 26 CE e 133 CE, nonché con gli artt. 4 e 9 dell'accordo di cooperazione.

11. Poiché, malgrado la proroga del termine, la lettera di diffida era rimasta priva di risposta, in data 9 luglio 2004 la Commissione ha emesso un parere motivato, invitando la Repubblica italiana ad adottare le misure necessarie per conformarsi ad esso entro due mesi dalla sua ricezione.

12. Dato che la Repubblica italiana non ha fornito risposta al detto parere, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

13. La Commissione fa valere, in primo luogo, che esiste sul territorio della Regione siciliana un unico gasdotto, adibito al trasporto di gas naturale, che soddisfi i requisiti di imponibilità previsti dalla legislazione italiana. Tale impianto, che è collegato ai gasdotti transmediterranei, trasporta gas naturale proveniente dall'Algeria al fine della sua distribuzione e del suo consumo nel territorio italiano, da un lato, nonché della sua esportazione in altri Stati membri, dall'altro.

14. La Commissione sostiene che, in base alla formulazione della legge siciliana, l'obiettivo reale del tributo controverso è quello di tassare non l'infrastruttura in quanto tale, bensì il prodotto trasportato, vale a dire il gas metano. Infatti, secondo quanto previsto dalla normativa siciliana, da una parte, il presupposto del tributo è costituito dalla proprietà dei gasdotti contenenti il gas e, dall'altra, i soggetti passivi del tributo medesimo sono i proprietari dei gasdotti che effettuano almeno una delle attività di trasporto, vendita o acquisto del gas. La Commissione precisa, peraltro, che la base imponibile è costituita dal volume dei gasdotti nei quali è contenuto il gas.

15. Pertanto, la merce proveniente da un Paese terzo ed immessa in libera pratica ovvero in transito sul territorio italiano è assoggettata, secondo la Commissione, ad un onere pecuniario costituente una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale all'importazione (nell'ipotesi in cui il gas venga importato nella Comunità) ovvero all'esportazione (nell'ipotesi in cui lo stesso venga trasportato in altri Stati membri). Orbene, secondo una giurisprudenza costante, è vietata l'introduzione di nuove tasse o misure di effetto equivalente sulle merci importate direttamente da Paesi terzi (sentenze 13 dicembre 1973, cause riunite 37 e 38/73, *Indiamex e De Belder*, Racc. pag. 1609, punti 10-18, nonché 16 marzo 1983, causa 266/81, *SIOT*, Racc. pag. 731, punto 18).

16. La Commissione fa valere parimenti che dal sistema dell'unione

doganale risulta che i dazi doganali nonché le tasse di effetto equivalente applicabili alle merci che circolano fra gli Stati membri sono vietati, a prescindere da qualsiasi considerazione circa lo scopo in vista del quale siano stati istituiti. La nozione di tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale costituisce, infatti, una nozione giuridica obiettiva di diritto comunitario (sentenza 14 settembre 1995, cause riunite C-485/93 e C-486/93, Simitzi, Racc. pag. I-2655, punto 14).

17. La Commissione afferma che l'istituzione del tributo ambientale viola la tariffa doganale comune e, di conseguenza, gli artt. 23 CE, 25 CE, 26 CE e 133 CE, in quanto tale tributo altera la parificazione degli oneri doganali gravanti, alle frontiere esterne della Comunità, sulle merci importate da Paesi terzi, rischiando in tal modo di provocare sviamenti di traffico nei rapporti con i Paesi medesimi e distorsioni nella libera circolazione delle merci o nelle condizioni di concorrenza tra gli Stati membri (sentenza 22 aprile 1999, causa C-109/98, CRT France international, Racc. pag. I-2237, punti 22 e 23 nonché giurisprudenza ivi citata).

18. Essa rileva, in secondo luogo, che il divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali, qualora figurino in accordi bilaterali o multilaterali conclusi dalla Comunità con uno o più Paesi terzi al fine di eliminare gli ostacoli frapposti agli scambi, ha portata identica a quella che gli è riconosciuta nel contesto del commercio intracomunitario (sentenza 5 ottobre 1995, causa C-125/94, Aprile, Racc. pag. I-2919, punti 38 e 39).

19. Peraltro, la Commissione mette in rilievo che, secondo giurisprudenza costante, uno Stato membro non può applicare diritti di transito o qualsivoglia altro tributo relativo al passaggio di merci sul proprio territorio, in quanto tali diritti producono effetti equivalenti a un dazio doganale all'esportazione (sentenze SIOT, citata, punti 18, 19 e 23, nonché 27 febbraio 2003, causa C-389/00, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2001, punti 50 e 51).

20. Il Governo italiano sostiene che il tributo controverso non possa essere qualificato come tassa di effetto equivalente a un dazio doganale.

21. Detto Governo ritiene che la Commissione non abbia tenuto conto della finalità del tributo ambientale, il quale deve essere considerato come attuativo dei principi sanciti dal Trattato in materia di ambiente, e segnatamente del principio di precauzione.

22. Il Governo italiano deduce, d'altronde, che il tributo controverso possiede caratteristiche proprie e specifiche legate al rispetto del principio di precauzione.

23. A tale riguardo, esso sostiene che il tributo di cui trattasi va riscosso unicamente quando il gas sia effettivamente presente nell'impianto e qualora il proprietario eserciti una delle attività di trasporto, distribuzione, vendita o acquisto del gas. Tale modo di procedere tradurrebbe dunque la volontà del legislatore regionale di tassare unicamente attività che presentino un rischio potenziale di danno per

l'ambiente.

24. Il Governo italiano ricorda che il gettito del tributo in esame è diretto unicamente al finanziamento degli investimenti destinati a ridurre e prevenire i rischi potenziali per l'ambiente, derivanti dalla presenza di infrastrutture installate sul territorio della Regione siciliana. La tutela dell'ambiente, che corrisponde ad obiettivi riconosciuti come fondamentali dal diritto comunitario, costituirebbe quindi l'unica finalità dell'imposta controversa. Siffatto legame intrinseco tra l'imposta controversa e lo scopo ambientale da essa perseguito costituirebbe la prova inconfutabile della natura non doganale del detto tributo.

25. Tale Governo precisa, peraltro, che il tributo ambientale non grava sulle merci, ma esclusivamente sull'impianto di trasporto, poiché la correlazione tra l'importo del tributo ed il volume di gas trasportato costituisce un mero parametro tecnico, volto a stabilire una corrispondenza con l'entità effettiva del rischio creato per l'ambiente. Esso aggiunge che la ripercussione del tributo sul prezzo del prodotto sarebbe meramente eventuale e non dipenderebbe dal tributo stesso, bensì dalla volontà del proprietario del gasdotto.

26. Alla luce di queste considerazioni, il Governo italiano chiede alla Corte di dichiarare il ricorso infondato.

Giudizio della Corte

Osservazioni preliminari

27. Prima di affrontare l'esame del presente ricorso, è opportuno rammentare che, ai sensi dell'art. 23, n. 1, CE, la Comunità è fondata su un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci. Tale unione comporta, da un lato, il divieto di qualsiasi dazio doganale all'importazione ed all'esportazione fra gli Stati membri nonché di qualsiasi onere di effetto equivalente a tali dazi e, dall'altro, l'adozione di una tariffa doganale comune per gli scambi tra gli Stati membri e i Paesi terzi.

28. A norma degli artt. 23 CE e [25 CE](#), qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisce le merci per il fatto che esse attraversano una frontiera, quando non si tratti di un dazio doganale in senso proprio, costituisce una tassa di effetto equivalente anche allorquando il detto onere pecuniario non è riscosso a vantaggio dello Stato (vd., in tal senso, sentenze 8 novembre 2005, causa C-293/02, Jersey Produce Marketing Organisation, Racc. pag. I-9543, punto 55, nonché 8 giugno 2006, [causa C-517/04](#), Koornstra, Racc. pag. I-5015, punto 15).

29. Per quanto riguarda la tariffa doganale comune, essa è intesa alla parificazione degli oneri doganali gravanti, alle frontiere della Comunità,

sulle merci importate da Paesi terzi, al fine di evitare ogni distorsione nella libera circolazione interna o nei rapporti concorrenziali (sentenze *Indiamex* e *De Belder*, citata, punto 9, nonché 7 novembre 1996, causa C-126/94, *Cadi Surgelés e a.*, Racc. pag. I-5647, punto 14).

30. Grave sarebbe, infatti, la lesione che verrebbe arrecata sia all'unicità del territorio doganale comunitario che all'uniformità della politica commerciale comune, qualora gli Stati membri fossero autorizzati ad imporre unilateralmente tasse di effetto equivalente a dazi doganali sulle importazioni provenienti da Paesi terzi (vd., in tal senso, citata sentenza *Aprile*, punto 34).

31. Peraltro, l'unione doganale implica necessariamente che venga garantita la libera circolazione delle merci fra gli Stati membri. Tale libertà, a sua volta, non potrebbe essere completa se gli Stati membri avessero la facoltà di ostacolare o intralciare, in un qualsiasi modo, la circolazione delle merci in transito. Si deve quindi riconoscere, come conseguenza dell'unione doganale e nel reciproco interesse degli Stati membri, l'esistenza di un principio generale di libertà di transito delle merci nell'ambito della Comunità (sentenza *SIOT*, citata, punto 16).

32. Gli Stati membri lederebbero il principio della libertà del transito comunitario qualora applicassero alle merci in transito sul loro territorio, ivi incluse quelle importate direttamente da un Paese terzo, diritti di transito o qualsiasi altra imposizione relativa al detto transito (vd., in tal senso, la citata sentenza *SIOT*, punti 18 e 19).

33. Inoltre, non esiste alcun motivo per interpretare il divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali in modo diverso a seconda che si tratti del commercio intracomunitario o degli scambi con Paesi terzi disciplinati da accordi quale l'accordo di cooperazione (vd. sentenza *Aprile*, citata, punto 39).

34. È alla luce di questi principi che occorre procedere all'esame nel merito.

Nel merito

35. Nel caso di specie, è pacifico che la legge siciliana ha istituito un tributo ambientale teso a finanziare gli investimenti destinati a ridurre e prevenire i rischi per l'ambiente, derivanti dalla presenza di gasdotti contenenti il gas metano, installati sul territorio della Regione siciliana. Il trasporto e la distribuzione del gas metano di cui trattasi si effettuano mediante gasdotti classificabili come condotte di prima specie a norma del D.M. 24 novembre 1984 e collegati a condotte transmediterranee adibite al trasporto di gas proveniente dall'Algeria.

36. In forza dell'art. 6, comma 3, della legge siciliana, presupposto del tributo ambientale è la proprietà di gasdotti contenenti il gas che attraversano il territorio della Regione siciliana.

37. Nelle sue osservazioni, il Governo italiano afferma, a tal proposito, che il tributo controverso colpisce non la merce ma esclusivamente l'impianto di trasporto. Tuttavia, a detta dello stesso Governo, il tributo controverso sarebbe dovuto solo qualora il gas sia effettivamente presente nell'impianto.

38. Peraltro, tale Governo non nega il fatto che l'unico impianto che soddisfi i requisiti di imponibilità definiti dalla legge siciliana è quello collegato ai gasdotti transmediterranei e che trasporta gas naturale proveniente dall'Algeria.

39. Di conseguenza, occorre dichiarare che il tributo istituito a norma della legge siciliana costituisce un onere fiscale, che colpisce una merce importata da un Paese terzo, ossia il gas metano algerino, al fine della distribuzione e del consumo di tale gas nel territorio italiano ovvero del suo transito verso altri Stati membri.

40. Orbene, come si evince dalla giurisprudenza citata ai punti 28-33 della presente sentenza, un tributo del genere su una merce importata da un Paese terzo, ovverosia la Repubblica democratica e popolare di Algeria, è contrario tanto agli artt. 23 CE e 133 CE quanto all'art. 9 dell'accordo di cooperazione.

41. In aggiunta, è opportuno evidenziare che il tributo controverso può recare pregiudizio al commercio intracomunitario, in violazione dell'[art. 25 CE](#), in quanto il gas algerino tassato in virtù della legge siciliana viene importato in Italia ed esportato successivamente in altri Stati membri.

42. Infine, quanto all'argomento del Governo italiano secondo cui il ricorso della Commissione sarebbe privo di fondamento in quanto il tributo controverso sarebbe stato istituito unicamente allo scopo di salvaguardare l'ambiente, tenuto conto, segnatamente, degli obblighi inerenti al principio di precauzione, è sufficiente ricordare che le tasse di effetto equivalente sono vietate a prescindere da qualsiasi considerazione circa lo scopo per il quale sono state istituite, come pure circa la destinazione dei proventi che ne derivano (vd. sentenza 9 settembre 2004, [causa C-72/03](#), Carbonati Apuani, Racc. pag. I-8027, punto 31).

43. Per quanto concerne gli artt. 26 CE e 4 dell'accordo di cooperazione, è utile ricordare che codeste disposizioni non forniscono, di per sé, alcun criterio giuridico sufficientemente preciso per consentire di valutare il tributo istituito in forza della legge siciliana.

44. Alle luce di quanto esposto, occorre dichiarare che la Repubblica italiana, avendo istituito un tributo ambientale che colpisce il gas metano proveniente dall'Algeria, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 23 CE, [25 CE](#) e 133 CE, nonché dell'art. 9 dell'accordo di cooperazione.

Sulle spese

45. A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta sostanzialmente soccombente, va condannata alle spese.

P.Q.M. - la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) La Repubblica italiana, avendo istituito un tributo ambientale che colpisce il gas metano proveniente dall'Algeria, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 23 CE, [25 CE](#) e 133 CE, nonché dell'art. 9 dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria, firmato ad Algeri il 26 aprile 1976 ed approvato a nome della Comunità con Regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2210/78.

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) La Repubblica italiana è condannata alle spese.