

HOTĂRÂREA CURȚII  
DIN 25 octombrie 1979<sup>1</sup>

**Comisia Comunităților Europene**  
**împotriva**  
**Republicii Italiene**  
**„Agenți vamali”**  
**Cauza 159/78**

În Cauza 159/78,

COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE, reprezentată de către Alberto Prozzillo, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui Mario Cervino, consilier juridic al Comisiei, bătiment Jean Monnet, Kirchberg,

reclamantă,

împotriva

REPUBLICII ITALIENE, reprezentată de către Adolfo Maresca, ambasador, asistat de Arturo Marzano, avocat al statului, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul Ambasadei Italiei, 5, Rue Marie-Adélaïde,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de constatare a faptului că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 30, 34 și 52 din Tratatul CEE, prin supunerea la restricții reprezentarea în vamă și prin reglementarea profesiei de agent vamal într-un mod discriminatoriu,

CURTEA,

constituită din H. Kutscher, președinte, A. O’Keeffe și A. Touffait, președinți de cameră, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, judecători,

avocat general: J.-P. Warner

grefier: A. Van Houtte

pronunță prezenta

---

<sup>1</sup> Limba de procedură: italiana.

## HOTĂRÂRE

1 Prin cererea din 17 iulie 1978, Comisia a sesizat Curtea, în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE, cu privire la o acțiune care are ca obiect constatarea faptului că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 30, 34 și 52 din Tratatul CEE,

„ — prin reglementarea condițiilor necesare pentru emiterea licenței de agent vamal într-un mod discriminatoriu pe motiv de cetățenie.

— prin a nu permite ca proprietarul unei mărfi să poată fi reprezentat în vamă de orice persoană căreia acesta i-a conferit autoritatea de a acționa în numele său și din partea sa, ci numai de către un agent vamal”

2 Rezultă, atât din scrisoarea trimisă la 16 decembrie 1976 de către Comisie guvernului italian, cât și din avizul motivat emis la 25 ianuarie 1978, că obiecțiile Comisiei se referă la articolele 40, 43, 44, 47 și 48 litera (a) din Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Textul unic al legislației vamale), denumit în continuare Testo Unico, aprobat prin Decretul președintelui republicii nr. 43 din 23 ianuarie 1973 (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nr. 80 din 28 martie 1973).

Conform Comisiei, articolele 40, 43, 44 și 47 din Testo Unico, care se referă la reprezentarea proprietarilor mărfurilor pentru declarația vamală, ar împiedica proprietarul mărfurilor importate sau exportate de a alege liber un reprezentant care să efectueze operațiunile vamale în numele său și din partea sa și l-ar obliga să solicite intervenția unui agent vamal. Această intervenție ar comporta cheltuieli care ar face mai scumpe importurile și exporturile. Rezultă că aceste dispoziții constituie, direct sau indirect, real sau potențial, un obstacol pentru comerțul intracomunitar și, prin acest fapt, o măsură cu efect echivalent cu cel al unei restricții cantitative incompatibile cu articolele 30 și 34 din tratat.

În ceea ce privește articolul 48 litera (a) din Testo Unico, conform căreia licența de agent vamal nu este, între alte condiții, emisă decât resortisanților italieni și celor din statele străine, care acordă în această privință reciprocitate resortisanților italieni, opinia Comisiei este că această dispoziție, întrucât vizează resortisanții din celelalte state membre, este incompatibilă cu articolul 52 din tratat privind libertatea de stabilire.

3 Conform Guvernului Republicii Italiene, aceste obiecții ar rezulta dintr-o înțelegere inexactă de către Comisie a dispozițiilor în cauză, astfel cum sunt acestea interpretate și aplicate de autoritățile italiene. Comisia ar fi omis, în special, să evalueze sistemul italian de declarație vamală în ansamblul său și critica sa nu ar lua în considerare alte dispoziții, în special articolele 56 și 57 din Testo Unico, care completează dispozițiile pe care aceasta le contestă și împreună cu care acestea formează un întreg. Aceste dispoziții analizate în ansamblul lor fac să pară că obiecția la adresa sistemului italian de declarație vamală nu este întemeiată.

## A — *Expunere a sistemului italian de declarație vamală*

4 Luând în considerare această argumentație, este necesar, înainte de a hotărî cu privire la obiecțiile Comisiei, să se procedeze la o analiză a legislației italiene în domeniu.

5 Dispozițiile care trebuie luate în considerare fac parte din Titlul II al Testo Unico. Acest titlu cuprinde trei capitole, primul referitor la „obligația fiscală vamală”, al doilea, din care fac parte dispozițiile în litigiu, se referă la „reprezentarea proprietarilor mărfurilor” pentru executarea obligațiilor lor vamale, în timp ce al treilea este denumit „proceduri de stabilire” și cuprinde, între altele, articolele 56 și 57. Dispoziția fundamentală este articolul 56 alineatul (1), conform căruia „orice operațiune vamală trebuie să fie precedată de o declarație care trebuie efectuată de către proprietarul mărfii în formele indicate la articolul 57”. Celelalte dispoziții, al căror domeniu de aplicare se află în litigiu, se referă la problema de a afla cine poate efectua această declarație atunci când nu este efectuată de proprietarul însuși. În această privință, două serii de texte trebuie luate în considerare, pe de o parte, articolele 40, 43, 44 și 47 din Testo Unico și, pe de altă parte, articolul 56 alineatul (2) din aceeași lege.

Conform articolului 40 primul și al doilea alineat:

„De fiecare dată când dispozițiile în domeniul vamal obligă pe proprietarul mărfii să facă o declarație sau să îndeplinească anumite acțiuni sau să respecte norme și obligații speciale sau când îl autorizează să exercite anumite drepturi, acest proprietar poate acționa prin intermediul unui reprezentant.

Reprezentarea în materie de operațiuni vamale poate fi conferită exclusiv unui agent vamal înscris în registrul profesional creat prin Legea nr. 1612 din 22 decembrie 1960, sub rezerva dispozițiilor articolului 43”.

Conform articolului 43 primul alineat:

„Reprezentarea proprietarului mărfii în vederea executării operațiunilor vamale poate, de asemenea, să se acorde unui agent vamal care nu este înscris în registrul profesional, cu condiția să fie vorba despre un angajat al acestui proprietar”.

Conform articolului 44, acești agenți-angajați, spre deosebire de agenții independenți vizați la articolul 40 al doilea alineat, trebuie înscriși pe o listă specială întocmită de consiliul local al agenților vamali și nu pot lucra în vamă decât în temeiul și în limitele autorizării emise de proprietarul mărfii și acționând sub responsabilitatea acestuia din urmă.

Conform articolului 47, calificarea de agent vamal face obiectul acordării unei licențe emise de Ministerul de Finanțe. Agenții nu sunt autorizați să îndeplinească formalitățile vamale decât la birourile unei anumite circumscripții vamale indicate în licență și trebuie, în absența unei derogări acordate pentru motive suficiente, să-și stabilească reședința într-o comună din circumscripția pentru care sunt autorizați.

Articolul 56 alineatul (2) prevede că „este considerat proprietar al mărfii cel care o prezintă în vamă sau care o deține în momentul intrării sale pe teritoriul vamal sau la ieșirea sa din acest teritoriu. Vama își rezervă, în orice caz, dreptul de a verifica, în toate scopurile prezentului Testo Unico, că este proprietarul mărfii care face obiectul operațiunilor vamale.”

Articolul 57 precizează mențiunile pe care declarația vamală trebuie să le conțină, în special „numele, prenumele și domiciliul declarantului, precum și al proprietarului mărfii care ar fi reprezentată de acesta”.

În cele din urmă, articolul 48 litera (a), căruia i se adresează obiecția de încălcare a articolului 52 din tratat prevede că „licența de agent vamal este emisă persoanelor fizice care îndeplinesc următoarele condiții:

(a) să fie resortisant italian sau resortisant al unui stat străin care acordă, în această privință, reciprocitate resortisanților italieni”.

*B — În ceea ce privește obiecția de încălcare a interzicerii măsurilor cu efect echivalent unor restricții cantitative (articolele 30 și 34 din tratat)*

6 Cu toate că avizul motivat și acțiunea nu exprimă acest lucru în mod expres, termenii pe care îi utilizează și trimiterea la articolele 30 și 34 din tratat arată că obiecțiile Comisiei se referă la modalitățile de îndeplinire a formalităților vamale la frontiere în cadrul comerțului intracomunitar. Formalitățile vamale externe ale Comunității referitoare la mărfurile care provin din sau au ca destinație țări terțe nu sunt în litigiu.

7 În ceea ce privește comerțul intracomunitar, este necesar să se sublinieze că din moment ce toate drepturile vamale la import și la export și toate taxele cu efect echivalent precum și toate restricțiile cantitative la import și la export și măsurile cu efect echivalent trebuiau eliminate, în temeiul dispozițiilor din primul titlu al tratatului, cel târziu la sfârșitul perioadei de tranziție, în ceea ce privește acest comerț, controalele vamale propriu-zise și-au pierdut în realitate motivul de a exista. Controalele la frontiere nu rămân justificate decât în măsura în care sunt necesare fie pentru punerea în aplicare a excepțiilor la libera circulație menționate la articolul 36 din tratat, fie pentru perceperea impunerilor interne în sensul articolului 95 din tratat atunci când trecerea frontierei poate fi asimilată în mod legitim situației care, în ceea ce privește mărfurile naționale, determină perceperea impozitului, sau a controalelor de tranzit, sau în cele din urmă atunci când se dovedesc indispensabile obținerii datelor complete și exacte în mod rezonabil cu privire la circulația intracomunitară a mărfurilor. Aceste controale reziduale trebuie, cu toate acestea, să fie reduse pe cât posibil astfel încât comerțul cu mărfuri între statele membre să se realizeze în condiții cât mai apropiate de acelea care primează pe o piață internă.

8 În lumina principiilor indicate anterior, care guvernează libera circulație a mărfurilor ca bază a Pieței Comune, trebuie examinate obiecțiile Comisiei având în vedere, cu toate acestea, de competența statelor membre în ceea ce privește legislațiile lor vamale, atât timp cât acestea nu au fost armonizate sau înlocuite prin dispoziții comunitare, și de diferențele care rezultă

din particularitățile acestor legislații, cu condiția ca acestea să nu împiedice în mod inutil libera circulație a mărfurilor prin impunerea de obligații care nu ar fi necesare în vederea atingerii scopului propus, în speță îndeplinirea corectă a acestor controale sau operațiuni reziduale.

9 În această privință, este necesar să se sublinieze că, în vederea realizării corecte a acestui obiectiv, Comisia a prezentat Consiliului, la 19 ianuarie 1979, o propunere de regulament „care definește condițiile în care unei persoane îi este permis să facă o declarație vamală” (JO nr. C 29, p. 3), destinat să intre în vigoare la 1 ianuarie 1980 și al cărui articol 3 are ca obiect să impună statelor membre, în ceea ce privește declarația vamală, adoptarea normelor despre care Comisia afirmă că nu au fost introduse de guvernul italian în legislația sa.

10 Comisia prezintă trei argumente:

(a) Aceasta obiectează mai întâi că legislația în cauză obligă inutil agenții economice să recurgă la agenți vamali autorizați și care dispun de o licență pentru îndeplinirea formalităților vamale în timp ce, conform acesteia, aceste formalități ar trebui să poată fi îndeplinite de orice persoană desemnată de proprietar și care acționează în numele și din partea acestuia. Această obligație ar fi sursa unor cheltuieli suplimentare și inutile care ar constitui un obstacol pentru comerț.

(b) Cu toate că articolul 56 alineatul (2) din Testo Unico trebuie interpretat ca permițând proprietarului mărfii să desemneze în vederea declarației alte persoane decât agenții profesioniști sau angajați, aceasta susține în al doilea rând că acești intermediari nu ar putea acționa în numele și din partea proprietarului, ci numai în nume propriu și pe propria responsabilitate, fapt care ar face această soluție mai puțin practică.

(c) Aceasta consideră, în cele din urmă, că obligând agentul vamal să aibă reședința într-o comună situată în cadrul districtului în care este autorizat să-și exercite profesia, articolul 47 alineatul (4) îi conferă statutul de responsabil sau de reprezentant pe teritoriul statului membru importator, în timp ce impunerea unui astfel de reprezentant a fost calificată expres la articolul 2 alineatul (3) litera (g) din Directiva 70/50/CEE din 22 decembrie 1969 (JO 1970, nr. L 13, p. 29) drept o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative.

11 Examinarea reglementărilor în materie de declarații vamale astfel cum rezultă din ansamblul dispozițiilor reluate la articolele 40, 43, 44, 47 și 56 din Testo Unico demonstrează că Comisia constată în mod corect că acestea nu permit proprietarului mărfii „să fie reprezentat în vamă de orice persoană căreia acesta i-a conferit autoritatea de a acționa în numele său și din partea sa”, dar că, pe de altă parte, afirmația conform căreia acest proprietar nu poate fi reprezentat decât de un agent vamal nu ia în considerare în întregime domeniul real al dispozițiilor în cauză în cazul în care expresia „să nu fie reprezentat decât” se înțelege în sensul în care proprietarul mărfii, în cazul în care nu face el însuși declarația vamală, nu ar putea desemna decât un agent vamal pentru îndeplinirea acestei formalități.

12 Articolul 56 prevede în fapt la al doilea alineat că, pentru declarația care trebuie efectuată, „este considerat proprietar al mărfii cel care o prezintă în vamă sau care o deține în momentul

intrării sale pe teritoriul vamal sau la ieșirea sa din acest teritoriu...” Guvernul italian, atât în cursul etapei administrative a litigiului cât și în cursul procedurilor scrise și orale prezentate în fața Curții, a declarat în mod formal că această dispoziție ar trebui interpretată și a fost efectiv aplicată – fără a fi contrazis în privința acestui ultim punct de către Comisie – de autoritățile italiene competente, în sensul în care proprietarul mărfii, care nu efectuează el însuși declarația, poate, dincolo de posibilitatea de a recurge la un agent independent sau la un agent-angajat, să autorizeze orice persoană să facă această declarație, cu condiția ca aceasta să prezinte marfa la vamă sau să o dețină în momentul ieșirii de pe teritoriul vamal, ceea ce îi vizează, între alții, pe transportatorul și antrepozitarii mărfii. De asemenea, a fost precizat că ultima teză din articolul 56, conform căreia „vama își rezervă, în orice caz, dreptul de a verifica, în toate scopurile prezentului Testo Unico, că este proprietarul mărfii care face obiectul operațiunilor vamale”, nu semnifică faptul că autoritățile pot refuza să primească declarația celui care nu este proprietar care prezintă sau deține marfa, ci are ca scop să permită acestei autorități să facă proprietarul solidar responsabil cu declarantul pentru drepturi și amenzi, astfel cum se precizează la articolul 38 din Testo Unico.

13 Guvernul italian a precizat de asemenea că practica administrativă indică, cu toate acestea, o examinare mai aprofundată a declarației atunci când aceasta este făcută de proprietar sau de cei care îi sunt asimilați decât atunci când este făcută de un agent profesional - independent sau angajat – din cauza calificărilor care sunt solicitate acestor agenți.

14 Luând act de aceste declarații, Curtea constată că interpretarea dispozițiilor în cauză este compatibilă cu textul acestora. Rezultă din aceasta că proprietarul mărfii are mai multe posibilități de a efectua declarația vamală prin intermediul unui terț, fără a fi obligat, cum susține Comisia, să recurgă în mod necesar la un agent. Faptul că această posibilitate de substituie acționează sub forma unei ficțiuni legale, exprimate la articolul 56 alineatul (2) din Testo Unico și că asimilează proprietarului pe cel care prezintă marfa sau care face declarația în calitate de deținător sau prin intermediul noțiunii juridice calificate drept „reprezentare indirectă” – declarantul care acționează din partea proprietarului, dar în nume propriu și fiind solidar responsabil cu proprietarul, și nu prin intermediul autorității conferite aceleiași persoane de către proprietar – nu pot fi considerate ca decisive pentru a evalua caracterul echivalent unei restricții cantitative al formalităților în cauză. Faptul că proprietarul nu poate împuternici un agent, care nu este nici deținător al mărfii și nici nu este în măsură de a o prezenta la vamă, dar care trebuie, în această ipoteză, să recurgă la serviciile unui agent independent sau angajat nu poate constitui o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative din moment ce celelalte modalități de efectuare a declarației îi oferă o alegere efectivă și rezonabilă care îi permite să evite, în cazul în care consideră că acest lucru este în interesul său, obligația de a recurge la un agent profesionist.

15 Cu toate acestea, Comisia subliniază, în al doilea rând, că reprezintă, de asemenea, o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative faptul că declaranții, alții decât proprietarul însuși, atunci când nu sunt agenți, nu pot declara decât în nume propriu și nu ca mandatar ai proprietarului și sunt, în consecință, personal și, după caz, solidar responsabili cu proprietarul mărfii pentru drepturi și amenzi în timp ce, pe de o parte, responsabilitatea personală a agenților independenți nu este decât subsidiară și limitată la plata drepturilor în exces (articolul 41 din Testo Unico) și că agenții-angajați acționează sub responsabilitatea proprietarului mărfii pe care îl reprezintă. Comisia consideră că terții pe care proprietarul mărfii și-i substituie pentru îndeplinirea formalităților vamale trebuie să acționeze în numele său și din partea sa și fără responsabilitate proprie în ceea ce privește autoritățile, în cazul în

care rămân în limitele mandatului lor. Orice obligație suplimentară ar constitui un obstacol excesiv în materie de liberă circulație a mărfurilor.

16 Fără a aduce atingere faptului că acest aspect al legislației italiene nu a fost examinat în avizul motivat sau în acțiune, în orice caz nu în mod explicit, nu se poate considera că distincția făcută de o autoritate națională între regimul responsabilității celor care au o profesie reglementată și care face obiectul cerințelor de calificare profesională și acela aplicat declaranților care nu îndeplinesc aceste condiții depășește ceea ce un guvern poate considera drept justificat de preocuparea de a asigura o aplicare corectă a obligațiilor în materie de declarații vamale. În plus, nu a fost indicat de către Comisie în ce mod această distincție poate constitui, chiar și potențial, un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor.

17 Comisia susține, în cele din urmă, că obligația de principiu prezentată agentului vamal la articolul 47 alineatul (4) din Testo Unico, de a-și stabili reședința într-o comună din „circumscripția pentru care este autorizat” îi conferă „statutul de responsabil sau de reprezentant pe teritoriul statului membru importator”, în timp ce impunerea unui astfel de reprezentant a fost calificată expres la articolul 2 alineatul (3) litera (g) din Directiva 70/50/CEE din 22 decembrie 1969 (JO 1970, nr. L 13, p. 29) drept o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative.

18 Acest argument nu poate fi acceptat. Fără să fie necesar să se interpreteze dispoziția în cauză din Directiva 70/50 și să se elucideze problema de a ști dacă aceasta vizează efectiv o obligație de reședință impusă de legislația națională pentru îndeplinirea de către agenți profesioniști din partea terților a formalităților vamale, este suficient să se constate că acest element trebuie să fie luat în considerare numai în cazul în care se stabilește, astfel cum susține Comisia, că importatorii sau exportatorii nu aveau altă alegere decât să recurgă la un agent profesionist. Examinarea dispozițiilor în cauză din Testo Unico demonstrează, cu toate acestea, că, chiar dacă nu dispun de libertate totală în alegerea părții terțe pe care doresc să și-o substituie în vederea efectuării declarației vamale, acești operatori dispun de o libertate de alegere rezonabilă și suficientă pentru a nu permite apariția unei obiecții privind existența unei măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative.

19 Din considerentele anterioare rezultă că argumentele Comisiei referitoare la articolele 30 și 34 din Tratatul CEE nu pot fi acceptate.

#### *C - Cu privire la încălcarea articolului 52 din tratat*

20 Comisia consideră că articolul 48 litera (a) din Testo Unico, menționat anterior, încalcă articolul 52 din tratat, conform căruia libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora în condițiile stabilite de legislația statului de stabilire pentru proprii resortisanți.

21 Guvernul italian contestă acest punct de vedere susținând că condiția de reciprocitate menționată la articolul 48 se referă cu necesitate numai la resortisanții țărilor terțe și cu certitudine nu la aceia ai celorlalte state membre. Principiul juridic conform căruia *lex specialis* – în acest caz articolul 52 din tratat - primează asupra normei generale – în acest caz

articolul 48 din Testo Unico – nu ar îngădui nici o îndoială în această privință. Este evident că nicio condiție de reciprocitate nu ar putea fi efectiv prevăzută pentru prestările de servicii în raporturile dintre statele membre și, din punctul de vedere al agenților economici interesați, în această privință nu există nicio îndoială.

În plus, Comisia a recunoscut că punerea în aplicare în Italia a articolului 48 litera (a) din Testo Unico este conformă cu tratatul. Guvernul italian adaugă că „în plus, în răspunsul la avizul motivat s-a precizat că, cu toate acestea, este prevăzută o clarificare legislativă în acest sens”.

22 Punctul de vedere al guvernului italian nu poate fi acceptat. Este necesar să se ia în considerare faptul că în cazul în care, în domeniu, situație obiectivă este clară în sensul în care articolul 52 este direct aplicabil în dreptul italian, nu este mai puțin adevărat, astfel cum Curtea a recunoscut în hotărârea din 4 aprilie 1974 (cauza 167/73, Comisia/Republica Franceză, Culegere 1974, p. 359), că menținerea, în legislația unui stat membru, a unui text incompatibil cu tratatul determină o situație ambiguă menținând destinatarii legii vizați într-o stare de incertitudine în ceea ce privește posibilitățile care le sunt rezervate de a face apel la dreptul comunitar. Menținerea fără modificări a dispoziției în cauză constituie astfel un obstacol în calea libertății de stabilire. În plus, guvernul italian a admis necesitatea de a pune capăt acestei ambiguități prin angajamentul său, în scrisoarea din 24 aprilie 1978 ca răspuns la avizul motivat, de a se asigura că „în cel mai scurt timp posibil, este adoptată o dispoziție legislativă care să aducă clarificările necesare”, însă deocamdată nu a dat curs acestui angajament.

23 Din considerentele precedente rezultă că este necesar să se constate că prin menținerea fără modificări a textului articolului 48 litera (a) din Testo Unico, fără a face, în ceea ce privește condiția de reciprocitate, o excepție în favoarea resortisanților celorlalte state membre, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 52 din Tratatul CEE, dar că în privința celorlalte aspecte, acțiunea trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

24 În conformitate cu articolul 69 alineatul (3) din Regulamentul de Procedură, Curtea poate să repartizeze cheltuielile de judecată, în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere. Având în vedere că Republica Italiană și Comisia au căzut în pretenții cu privire la un capăt de cerere, acestea trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

hotărăște:

**1) Menținerea fără modificări a textului articolului 48 litera (a) din Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale, aprobat prin Decretul președintelui**



republicii nr. 43 din 23 ianuarie 1973, fără a face în ceea ce privește condiția de reciprocitate o excepție în favoarea resortisanților celorlalte state membre, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 52 din Tratatul CEE.

2) În privința celorlalte aspecte, acțiunea este respinsă.

3) Fiecare parte suportă propriile cheltuieli.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	
Mertens de Wilmars	Pescatore	Mackenzie Stuart	Bosco

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 25 octombrie 1979.

Grefier  
A. Van Houtte

Președinte  
H. Kutscher