CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 3 MARZO 1977

Signor presidente,
signori giudici,

1. Il presente caso è sottoposto al vostro giudizio in base ad un ricorso promosso dalla Commissione ai sensi dell'art. 169 del trattato di Roma. Parte convenuta è il governo francese, che la Commissione ritiene colpevole di una infrazione all'art. 34 di questo trattato.

I fatti da cui il ricorso trae la sua origine sono i seguenti.

In seguito alla forte diminuzione della produzione di patate verificatasi in Europa nel 1975, il governo francese, con provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica francese il 25 ottobre 1975, ha subordinato tutte le esportazioni di patate, di cui alla voce 07.01 A III b della Tariffa doganale comune, alla presentazione di una dichiarazione d'esportazione, vistata dal Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA). Pochi giorni prima, il 22 ottobre, il governo francese aveva informato la Commissione della sua intenzione di sottoporre le esportazioni di patate a un procedimento «di sorveglianza».

Il suddetto provvedimento francese ha la forma di un «Avis aux exportateurs de certaines catégories de pommes de terre à destination de tous pays». Esso fa riferimento alla procedura disciplinata dal decreto del direttore generale delle dogane del 30 gennaio 1967, modificato mediante decreto del 20 ottobre 1975 (Journal Officiel della Repubblica francese, 31 gennaio 1967, pag. 1127 e 30 ottobre 1975, pag. 11212), il quale fra l'altro prevede che l'esportazione di talune merci possa dipendere dalla presentazione di una dichiarazione, preventivamente vistata da un servizio amministrativo. Il decreto disciplina la forma della dichiarazione e le modalità di apposizione del visto, senza peraltro precisare se, e eventualmente in quali casi, il visto possa essere rifiutato.

Nei «Bollettini d'informazione» nn. 702 e 703 in data 8 e 15 novembre 1975 il ministero francese dell'agricoltura ha precisato che il provvedimento del 25 ottobre tendeva a frenare e a regolarizzare l'esportazione di patate, e che un contingente sarebbe stato fissato settimanalmente dal ministero dell'economia e delle finanze «pour la délivrance des demandes d'exportation». L'entità di tale contingente sarebbe stata stabilita in funzione dell'andamento del mercato. Una commissione interministeriale si sarebbe riunita ogni giovedì per ripartire il contingente fra i vari richiedenti. Sarebbero state soddisfatte con priorità le domande di esportazione verso i paesi che sono acquirenti tradizionali della Francia (la Repubblica federale tedesca, l'Italia e gli Stati dell'Africa francofona), presentate dagli esportatori abituali o da quelli che avessero concluso particolari contratti di stoccaggio.

Con telex del 3 dicembre 1975 la Commissione ha fatto sapere al governo francese che essa considerava la procedura sopra descritta come una misura d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa, ai sensi dell'art. 34 del trattato CEE. Dopo avere chiesto e ottenuto altre informazioni in proposito da parte del governo francese, la Commissione, con lettera del 26 dicembre 1975, ha riconfermato il suo punto di vista e, conformemente all'art. 169 del trattato CEE, ha assegnato a quel governo un termine per la presentazione di osservazioni. Dopo averle ricevute, la Commissione, con lettera del 24 marzo 1976 ha trasmesso al

governo summenzionato il parere motivato prescritto dall'art. 169 del trattato, contestando la violazione dell'art. 34, n. 1.

Nella sua risposta del 22 giugno 1976, il governo francese ha osservato fra l'altro che il sistema di controllo delle esportazioni da esso istituito costituisce un mezzo eccezionale volto a salvaguardare le correnti tradizionali di traffico. A suo avviso, tale mezzo si giustifica in assenza di disposizioni comunitarie adeguate e, comunque, non è tale da provocare restrizioni quantitative negli scambi intracomunitari.

Di fronte al proposito del governo francese di mantenere la misura incriminata, il 16 luglio 1976 la Commissione ha adito la Corte, chiedendole di dichiarare che il convenuto, per il fatto di aver subordinato a partire dal 25 ottobre 1975 l'esportazione di patate verso gli Stati membri alla presentazione di una dichiarazione d'esportazione vistata dal FORMA, ha contravvenuto all'obbligo impostogli dall'art. 34 del trattato CEE.

2. Come vi è noto, a termini dell'art. 34, n. 1, del trattato CEE «sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente». La Commissione sostiene che il provvedimento preso dal governo francese viola questa norma, e invoca a sostegno della sua tesi la giurisprudenza della nostra Corte in materia.

Il governo francese articola la sua difesa su due piani distinti. In primo luogo esso nega che la misura di cui trattasi abbia una finalità restrittiva nei confronti delle esportazoni verso gli altri Stati membri. In secondo luogo, esso fa valere un argomento di portata più generale affermando che, in materia agricola, l'art. 38, n. 2 del trattato consentirebbe agli Stati di adottare unilateralmente tutte le misure necessarie, là dove la Comunità non abbia ancora disciplinato un particolare settore produttivo, e ciò indipendentemente dalle norme del titolo I del trattato. Questa sfera di autonomia degli Stati membri dovrebbe essere rispettata, in particolare quando sussistano situazioni eccezionali (come, nella specie, la siccità e la penuria di patate) che richiedano un intervento regolatore del mercato e degli scambi.

Sul primo punto il convenuto afferma che il sistema di controllo adottato per il settore delle patate ha l'obiettivo di frenare le esportazioni verso i paesi terzi; ciò sarebbe dimostrato dal notevole aumento comparativo delle esportazioni francesi verso gli altri Stati membri rispetto all'entità delle esportazioni effettuate verso gli Stati terzi successivamente all'entrata in vigore della misura contestata. La difesa del convenuto ha cercato di minimizzare il valore delle precisazioni fornite nei bollettini d'informazione sopra menzionati del ministero dell'agricoltura, sostenendo che esse miravano essenzialmente a dar soddisfazione a certe correnti d'opinione e che, comunque, non potrebbero prevalere sulla posizione ufficiale del governo francese quale trovasi espressa soprattutto nel telex del 22 ottobre 1975 e nella lettera della sua Rappresentanza permanente del 27 gennaio 1976 alla Commissione. In questa corrispondenza il governo francese ha negato che la procedura in questione intendesse porre restrizioni quantitative agli scambi con gli altri Stati membri.

Nel corso della presente causa, il convenuto ha inoltre dichiarato che le formalità di cui trattasi tendono unicamente a mettere le autorità francesi in grado di conoscere le intenzioni degli esportatori, così da evitare, per quanto riguarda le esportazioni in altri Stati membri, eventuali sviamenti di traffico, che si potrebbero verificare qualora la merce esportata in un altro Stato membro fosse in realtà destinata a Stati terzi.

Ritengo che questa prima linea di difesa del governo francese non si possa considerare valida.

Nella sentenza del 15 dicembre 1971 nelle cause riunite 51 e 54/71, Interna-

tional Fruit Company (Racc. 1971, pag. 1107 e segg.) la Corte ha chiarito che, a parte le eccezioni previste dallo stesso diritto comunitario, costituiscono restrizioni vietate dagli artt. 30 e 34 del trattato le applicazioni nei rapporti intracomunitari di norme interne le quali impongono, sia pure a titolo di semplice formalità, la licenza d'importazione o d'esportazione o altre condizioni simili, anche qualora la licenza venga rilasciata gratuitamente e automaticamente. Questo principio è stato recentemente confermato dalla sentenza del 15 dicembre 1976 nella causa 41/76, Donckerwolcke, e, in relazione a un diverso genere di formalità sostitutiva della licenza d'esportazione, dalla sentenza del 3 febbraio 1977 nella causa 53/76, Bouhelier.

Non mi pare possa esservi dubbio che lo stesso principio si applica anche ad una procedura come quella di cui ci stiamo occupando, in cui il visto di un ente pubblico sulle dichiarazioni d'esportazione è condizione necessaria per poter effettuare l'esportazione. Che si tratti di una formalità per il cui espletamento sia competente un'amministrazione doganale, così come accade per il rilascio delle licenze d'esportazione, o si richieda invece l'espressione del consenso di una diversa istituzione — come si verificava nel caso Bouhelier, dove era in gioco il rilascio di un certificato di omologazione da parte del Cetehor, e come è nella specie dove si discute dell'apposizione di un visto da parte del FORMA —, non cambia la valutazione della situazione che ne risulta, alla stregua della norma comunitaria che vieta ogni misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative.

Nel presente caso, debbo dire anzitutto che in linea di fatto non vedo perché si dovrebbero trascurare le precisazioni contenute nei bollettini d'informazione del competente ministero francese dell'agricoltura e ci si dovrebbe fondare puramente e semplicemente su quanto dichiarato dal governo francese nella sua corrispondenza con la Commissione. È il caso di sottolineare che dai bollettini sopra menzionati emergevano due precisi criteri di priorità, e dunque di discriminazione: a vantaggio di determinati paesi e di determinati esportatori. Al contrario, la pretesa finalità di controllare unicamente il commercio delle patate verso Stati terzi non era indicata affatto. Comunque, anche se le sole espressioni autentiche del punto di vista del governo francese fossero quelle rese note nelle lettere alla Commissione, si dovrebbe ugualmente affermare che la misura in questione pone in essere delle restrizioni incompatibili con la regola dell'art. 34, n. 1, nell'interpretazione che la Corte ne ha fornito. Non vi è dubbio che il solo fatto di imporre una speciale formalità comporta dei ritardi e, soprattutto, può avere un effetto dissuasivo nei confronti degli esportatori, i quali non hanno nessuna certezza di ottenere il visto. Una simile situazione d'incertezza può costituire una remora alla conclusione di contratti di esportazione anche nel quadro degli scambi intracomunitari e dar luogo di per ciò stesso, indipendentemente dalla effettiva applicazione di un controllo selettivo, a una violazione del divieto stabilito dall'art. 34, n. 1. Né vale opporre la circostanza, allegata dalla convenuta, dell'aumento comparativo delle esportazioni francesi di patate negli altri Stati membri, rispetto all'andamento delle esportazioni dello stesso prodotto verso gli Stati terzi. Nessuno può dire quale sarebbe stata l'entità delle esportazoni francesi negli altri Stati membri in assenza della suddetta misura.

3. È vero che, come ebbi occasione di notare nelle conclusioni del 24 novembre scorso nella causa 41/76, Donckerwolcke, si può desumere dalla giurisprudenza di questa Corte che taluni provvedimenti statali suscettibili d'intralciare gli scambi comunitari possono sfuggire al divieto degli artt. 30 e 34, anche al di fuori dell' espressa previsione dell'art. 36, quando essi siano stati adottati per uno scopo rispondente all'interesse comunitario e quindi meritevole di tutela, purché l'effetto restrittivo sia proporzionato allo scopo così perseguito.

In questa prospettiva, ci si potrebbe chiedere se l'asserita finalità di garantire gli approvvigionamenti comunitari, alla quale la misura contestata tenderebbe, secondo le dichiarazioni del governo francese, non possa giustificare le restrizioni che essa comporta negli scambi intracomunitari.

Il convenuto ha invocato a questo riguardo la sentenza del 14 luglio 1976 nelle cause riunite 3, 4 e 6/76, Kramer e altri (Racc. 1976, pag. 1279 e segg.). La situazione che era stata allora presa in considerazione dalla Corte, pur essendo caratterizzata da un'azione degli Stati volta a limitare la produzione e di conseguenza gli scambi in un settore economico sottoposto al trattato, fu ritenuta compatibile con il divieto comunitario di restrizioni quantitative poiché si trattava di provvedimenti indispensabili per la preservazione delle risorse ittiche. Tale scopo poteva essere raggiunto solo mediante un accordo con gli Stati terzi dediti alla pesca nelle zone di mare considerate: sotto questo profilo, gli Stati membri non avevano fatto altro che anticipare, sul piano dei rapporti internazionali, un'azione affidata alla Comunità dall'art. 102 dell'Atto di adesione. È importante osservare che gli impegni internazionali assunti dagli Stati membri che hanno flottiglie di pesca nelle zone di mare considerate, mediante l'adozione di criteri uniformi per la disciplina della pesca e in particolare di contingenti quantitativi, non ponevano in essere nessuna discriminazione quanto alla possibilità di circolazione dei prodotti della pesca fra gli Stati membri.

Diverso è il caso della disciplina nazionale di cui trattasi nel caso di specie. Oltre a restringere la libera circolazione di un determinato prodotto, essa presenta infatti, come già ho avuto occasione di rilevare, un carattere discriminatorio sotto un duplice aspetto: in relazione agli Stati membri, di cui alcuni vengono trattati con priorità nell'assegnazione del contingente settimanale; e in relazione agli esportatori, fra cui certe categorie sono preferite ad altre.

D'altro canto, la questione sopra evocata è in qualche misura connessa ai problemi che solleva l'argomentazione del governo francese concernente la sua seconda linea di difesa. Conviene passare all'esame di tale argomentazione.

4. Secondo il governo francese, in assenza di un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore dei prodotti agricoli, ciascuno Stato membro resterebbe competente a disciplinare quel settore fino al sopravvenire di una normativa comunitaria. Tale competenza dovrebbe comprendere l'adozione delle norme che fossero necessarie per far fronte a particolari situazioni, senza essere limitata dalle regole del titolo I del trattato. Il governo francese ritiene di poter trarre un argomento a sostegno della sua tesi dalla sentenza del 31 marzo 1971 nella causa 22/70, Commissione/Consiglio, il ben noto caso AETR (Racc. 1971, pag. 263). Questa pronuncia ha stabilito che la competenza degli Stati membri viene meno quando, per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato, la Comunità ha adottato, in una determinata materia, norme comuni. Il convenuto nella presente causa ne deduce che, finché ciò non sia avvenuto, come è il caso per il settore delle patate, la competenza nazionale resterebbe intatta.

Tale riferimento alla sentenza AETR rischia peraltro di portare a confondere due problemi e due situazioni ben diverse. Da un lato la questione, che veniva considerata in quel caso dalla Corte, dell'esistenza d'una competenza esclusiva della Comunità a concludere accordi internazionali, in materie per le quali il trattato non abbia espressamente previsto una competenza di questa natura. Dall'altro la questione, di cui ci dobbiamo ora occupare, del persistere delle competenze proprie di ciascuno Stato membro ad emanare provvedimenti interni, in un settore che certamente rientra nell'ambito di competenza comunitaria, ma in relazione al quale la Comunità non ha ancora istituito un'organizzazione comune di mercato.

Nel caso AETR, una competenza comunitaria esterna, nel silenzio del trattato, poteva desumersi solo dall'esistenza di una esauriente normativa comunitaria disciplinante, all'interno della Comunità, la specifica materia che faceva anche oggetto dell'accordo internazionale con Stati terzi. L'argomento che il governo francese vuol trarre da tale sentenza implica un salto logico: non si tratta qui di escludere (come sarebbe corretto) una attuale competenza internazionale della Comunità in assenza d'una sua normativa interna, o, che sarebbe lo stesso, di affermare in tale ipotesi il permanere della competenza internazionale degli Stati membri; ma si vuole affermare una competenza interna degli Stati in un settore che il trattato sottopone espressatore alla competenza della Comunità.

L'assenza d'una organizzazione comune di mercato per determinati prodotti agricoli può certo rendere ammissibile il mantenimento o anche l'adozione di provvedimenti nazionali nel settore, ma soltanto nella misura in cui essi non contraddicano le regole generali comunitarie che già vi si applicano. E qui va chiaramente ribadita l'applicabilità delle norme fondamentali e inderogabili del mercato comune contenute nel titolo I del trattato, e in particolare dell'art. 34, anche agli scambi di quei prodotti agricoli per i quali non è stata ancora creata un'organizzazione di mercato. Supporre che dall'art. 38, n. 2 del trattato di Roma discenda la non applicabilità delle regole del titolo I, fino a quando l'art. 40, n. 2 non si sia interamente tradotto in realtà, significherebbe stravolgere la portata della norma. L'art. 38, n. 2 dispone infatti chiaramente che «salvo *contrarie disposizioni* degli articoli da 39 e 46 incluso, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune *sono applicabili ai prodotti agricoli*». L'assenza dell'organizzazione comune di mercato in un determinato settore agricolo non può certo equivalere ad una *disposizione contraria* alle regole previste per l'instaurazione del mercato comune!

La nostra Corte, con la sentenza del 10 dicembre 1974 nella causa 48/74, Charmasson (Racc. 1974, pag. 1383 e segg.) ebbe giustamente a precisare che «le deroghe che un'organizzazione nazionale (di mercato) può apportare alle norme generali del trattato sono ammesse soltanto in via provvisoria... Esse pertanto non sono ammissibili dopo la scadenza del periodo di transizione, oltre il quale le disposizioni dell'art. 33 devono esercitare appieno la loro efficacia». Questa pronuncia ha due implicazioni assai importanti: in primo luogo, l'art. 33 è annoverato fra le norme generali del trattato, inderogabili dopo la fine del periodo trasitorio (e la stessa qualificazione spetta senza dubbio all'art. 34 che anzi era pienamente efficace già durante il periodo transitorio). In secondo luogo, si afferma il divieto per gli Stati membri di *mantenere,* dopo la fine del periodo transitorio, restrizioni alla circolazione anche dei prodotti agricoli che non hanno fatto oggetto d'un'organizzazione comune di mercato; il che porta «a fortiori» ad escludere che gli Stati membri possano adottare *nuove misure* restrittive.

5. Il convenuto cerca di superare l'ostacolo di questa giurisprudenza osservando in primo luogo che se la carenza del Consiglio nel regolamentare certi settori dell'agricoltura non fa ostacolo a che siano applicati i principi del trattato relativi alla libera circolazione delle merci, essa non deve costituire un ostacolo neppure per le eccezioni, consentite dal trattato, all'applicazione di quei principi. La necessità di una certa flessibilità in materia agricola risulterebbe già dalla citata disposizione dell'art. 38, n. 2 del trattato, in quanto essa, pur rendendo applicabili al settore dei prodotti agricoli le norme previste per l'instaurazione del mercato comune, fa salve le contrarie disposizioni degli artt. 39-46. In tal modo è possibile alle istituzioni comunitarie di derogare alle norme generali relative all'instaurazione del mercato comune in relazione ai prodotti agricoli sottoposti a una specifica normativa comune. Secondo il convenuto, la stessa possibilità dovrebbe essere

riconosciuta anche agli Stati per i prodotti che non fanno ancora oggetto di un'organizzazione comune e che, quindi, sono rimasti sottoposti alle loro misure d'intervento. Nell'ipotesi contraria, sostiene il convenuto, si rischierebbe di creare un vuoto normativo.

Il convenuto osserva inoltre che la sentenza Charmasson si riferisce soltanto alle deroghe al principio della libera circolazione delle merci fondate sull'esistenza di un'organizzazione nazionale di mercato, e non riguarda invece quelle deroghe che, senza essere collegate al normale funzionamento di un'organizzazione nazionale di mercato, mirano, mediante eccezioni temporanee ai principi del mercato comune, a far fronte ad una difficile situazione di un particolare settore agricolo, in assenza e in attesa di un intervento delle istituzioni comunitarie.

A proposito della prima osservazione del governo francese, è necessario ricordare che l'intervento delle autorità comunitarie nel settore delle patate, sotto forma di misure comuni di salvaguardia di carattere tariffario applicabili nei rapporti con gli Stati terzi, vi è stato, anche se posteriormente all'adozione delle misure nazionali di cui trattasi. In effetti il 20 gennaio 1976 il Consiglio, con regolamento 128/76, in considerazione dell'insufficiente approvvigionamento di patate nella Comunità, sospese totalmente il dazio della Tariffa doganale comune per taluni tipi di patate. Inoltre il 17 febbraio 1976 il Consiglio, con regolamento 348/76, tenuto conto della situazione di penuria del mercato comune nel settore delle patate, ha istituito a titolo temporaneo una tassa all'esportazione di questo prodotto verso i paesi terzi, prevedendo inoltre la possibilità di modificare l'importo in funzione sia dell'evoluzione dei prezzi sul mercato comunitario e sul mercato mondiale, sia delle sovvenzioni all'importazione eventualmente concesse dai paesi terzi.

Il convenuto non si è curato di dimostrare e neanche di affermare che questo intervento comunitario sia stato insufficiente a far fronte alla situazione creatasi nel settore delle patate. Perciò gli argomenti che il governo francese vuol trarre dall'asserita carenza normativa del Consiglio possono riguardare soltanto il periodo anteriore all'adozione delle riferite misure comunitarie (dall'ottobre 1975 al febbraio 1976, tutt'al più).

In ogni caso, la debolezza fondamentale dell'argomentazione del convenuto sta a mio avviso nel fatto che il trattato impone la realizzazione della libertà di circolazione alla fine del periodo transitorio, mediante l'abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative, per tutti i prodotti agricoli, indipendentemente dalla loro sottoposizione ad un'organizzazione comune di mercato. Esso non prevede la possibilità che gli Stati, dopo la fine del periodo transitorio, deroghino unilateralmente ai principi generali del mercato comune, salva la eventuale eccezione del temporaneo mantenimento, in sostituzione dei contingentamenti, dei prezzi minimi all'importazione (art. 44, n. 1 e 6).

Al di fuori di questa ipotesi, la generale riserva che risulta dalla disposizione dell'art. 38, n. 2 del trattato può concretarsi soltanto, dopo la fine del periodo transitorio, attraverso l'azione delle istituzioni comunitarie. Le disposizioni del titolo II del trattato hanno infatti la funzione di consentire alle istituzioni comunitarie, nell'adozione di una disciplina comune dei mercati agricoli, di tener conto delle particolari esigenze dell'agricoltura e, a questo scopo, di adottare una disciplina particolare, che per certi aspetti può discostarsi dalla stretta applicazone delle regole generali del mercato comune. La concessione alla Comunità del potere di adattare queste regole ad una speciale categoria di prodotti non può tuttavia giustificare la tesi secondo cui dovrebbe essere riconosciuto un corrispondente potere degli Stati, in relazione ai prodotti per i quali non sia stata istituita un'organizzazione comune di mercato.

D'altra parte, come ha rilevato la Commissione, neanche le speciali azioni d'intervento e d'organizzazione della produzione e degli scambi nel quadro della politica agricola comune possono comportare la negazione della libertà di commercio fra gli Stati membri. Gli effetti restrittivi sugli scambi — che possono risultare ad esempio dall'influenza che certe misure come i prezzi d'intervento, le restituzioni all'esportazione ecc. sono suscettibili di avere sulle quantità prodotte — sono in ogni caso puramente indiretti. E, soprattutto, tali interventi, basati su criteri validi per tutta l'area comunitaria, non compromettono l'unità del mercato.

Se dunque è vero che le organizzazioni comuni di mercato danno luogo a interventi pubblici sul mercato agricolo in una misura che non sarebbe ammissibile in campo industriale, resta pur sempre valido anche per esse il principio fondamentale della libertà degli scambi nell'area comunitaria.

Non pare quindi corretto ritenere, come fa il convenuto, che l'applicazione delle regole generali del mercato ai prodotti agricoli non sottoposti ad un'organizzazione comune avrebbe per effetto che i prodotti agricoli sarebbero trattati talvolta come tali, talaltra invece come prodotti industriali, a seconda che la Comunità abbia provveduto o meno a sottoporli a un'organizzazione di mercato. Si deve invece affermare che la regola della libera circolazione vale per tutti i prodotti agricoli, siano o meno sottoposti a un'organizzazione comune di mercato.

Di conseguenza, il fatto che nei settori agricoli non sottoposti a un'organizzazione di mercato gli Stati hanno mantenuto la possibilità di adottare proprie misure d'intervento, non consente loro di sottrarsi, nell'esercizio di tale competenza residua, al rispetto delle regole generali che sono alla base del mercato comune e, in particolare, alle regole volte a preservare la libertà degli scambi nella Comunità.

6. Ci si potrebbe ancora chiedere se, in situazioni di emergenza, sia lecito agli Stati di adottare, in via eccezionale e temporanea, dei provvedimenti restrittivi, nella misura in cui manchino disposizioni comunitarie atte a far fronte alla particolare situazione, e perciò i provvedimenti in questione siano necessari a far fronte a delle gravi difficoltà.

Il problema è di portata generale; non mi pare che si possa affrontarlo limitatamente alla materia agricola. Si tratterebbe di vedere se il trattato di Roma lasci sussistere un potere statale d'intervento per l'adozione, a livello nazionale, di misure di salvaguardia, in assenza e in attesa di un intervento comunitario. E non basta opporre l'argomento avanzato dalla Commissione, secondo cui delle misure d'intervento nazionali, necessariamente limitate nella loro sfera d'applicazione territoriale, non sono adeguate a soddisfare l'interesse comunitario, il quale esige delle misure concepite su di un piano d'insieme e valide per tutta la Comunità. Senza dubbio il soddisfacimento dell'interesse generale della Comunità può essere realizzato soltanto mediante misure di questo genere, ma la questione è se, nell'assenza di tali misure, si possa riconoscere agli Stati una sorta di potere inerente d'intervento per ovviare a difficoltà scaturite da eventi eccezionali e imprevisti in un particolare settore economico.

Ricorderò brevemente che fin dagli inizi dell'applicazione del trattato CEE la Corte si è ispirata al principio che uno Stato non può unilateralmente derogare alle regole fondamentali che presiedono al funzionamento del mercato comune, anche di fronte a gravi necessità e a titolo puramente conservativo, qualora il trattato offra procedure e rimedi per far fronte alle difficoltà (v. sentenza del 19 dicembre 1961 nella causa 7/61, Commissione/Italia, Racc. 1961, pag. 625 e segg.). Neppure il fatto di avere già avanzato una domanda di deroga alle istituzioni comunitarie, invocando l'art. 226 del trattato, fu considerato idoneo a giustificare l'adozione unilaterale di misure restrittive

per la circolazione delle merci nella Comunità: in tal senso si pronunciò la Corte con sentenza del 14 dicembre 1962, nelle cause 2-3/62, Commissione/ Lussemburgo e Belgio (Racc. 1962, pag. 797 e segg.).

Misure che deroghino al normale funzionamento del mercato, come è ad esempio il caso degli importi compensativi monetari, possono essere adottate, a titolo eccezionale e per evitare difficoltà maggiori, solo dalle autorità comunitarie, o previa autorizzazione da esse accordata, sulla base d'una valutazione della gravità della situazione e dei mezzi più idonei a farvi fronte nell'interesse comune. Lo stesso convenuto ha riconosciuto che una delle considerazioni principali, che si trova in tutta la giurisprudenza della Corte relativa al regime degli importi compensativi, e che conduce ad ammettere la loro compatibilità con il trattato, a titolo di misure di salvaguardia, è il carattere comunitario di tale regime.

Per restare nel quadro di questo caso e senza pretendere di dare una risposta globale ed esauriente al quesito concernente i provvedimenti di emergenza dei singoli Stati, va sottolineato che, all'epoca in cui il governo francese ha adottato le misure di cui trattasi, esso avrebe avuto la possibilità di far fronte alle difficoltà manifestatesi nel settore delle patate mediante un' iniziativa a livello comunitario. Senza dubbio nulla gli avrebbe impedito di promuovere l'adozione da parte del Consiglio di misure idonee a far fronte alla situazione e basate su di una valutazione dell'interesse comunitario. Sembra invece che il governo francese non abbia neanche preso in considerazione tale possibilità e concorre a dimostrarlo il fatto che, anche quando il Consiglio ha preso i provvedimenti sopra ricordati nel settore delle patate, il governo francese ha mantenuto in vigore le proprie misure.

7. È infine il caso di notare che, pur se si volesse ammettere l'imprescindibile necessità ed urgenza di un'azione unilaterale dello Stato, bisognerebbe comunque verificare se le misure prese non siano state più restrittive di quanto richiedeva il perseguimento del loro scopo.

A proposito di questo scopo, si è già notata la non concordanza delle varie dichiarazioni fatte dalle autorità francesi.

Nel corso di questa procedura la convenuta ha affermato che le misure adottate miravano soltanto a frenare le esportazioni verso gli Stati terzi, sulla stessa linea delle misure che furono successivamente adottate dal Consiglio. Ma gli strumenti ufficiali di informazione del competente ministero francese andavano in tutt'altro senso. Ora, il fatto stesso dell'incertezza in cui sono rimasti gli operatori economici ha rappresentato un elemento di intralcio agli scambi comunitari, quali che fossero gli obiettivi del provvedimento nazionale. Inoltre, mancando criteri obiettivamente controllabili per la concessione o il rifiuto del visto da parte del FORMA, è rimasta aperta la possibilità di un trattamento differenziato delle merci a seconda della loro destinazione, anche all'interno del mercato comune. La stessa difesa dello Stato convenuto ha ammesso in udienza, in risposta ad una specifica domanda, che l'amministrazione francese si riservava di compiere interventi limitativi delle esportazioni in altri Stati membri, mediante il meccanismo del visto del FORMA, per evitare rischi di sviamenti di traffico a destinazione di Stati terzi.

Nello stesso tempo, il convenuto ha adombrato la tesi che la misura restrittiva in questione potesse giustificarsi per fini statistici, e in particolare come un aspetto del sistema di raccolta d'informazioni necessario per dare applicazione al regolamento 348/76 del 17 febbraio 1976 del Consiglio. Ma tale regolamento si limita a sottoporre a una tassa l'esportazione di patate verso i paesi terzi, mentre il sistema francese comporta la possibilità di limitare mediante il rifiuto del visto del FORMA i quantitativi del prodotto da esportare.

Si deve dunque concludere che le misure nazionali in questione, a voler supporre che fossero state introdotte per limitare le

correnti di traffico verso Stati terzi, hanno avuto una portata più restrittiva del necessario. E ciò, ripeto, indipendentemente dal fatto che quello scopo giustificasse o meno l'intervento unilaterale del governo francese.

8. Per tutte queste ragioni, concludo proponendo alla Corte di constatare che il governo francese, emanando «l'avis aux exportateurs» del 25 ottobre 1975 che subordina l'esportazione di patate alla presentazione d'una dichiarazione d'esportazione vistata dal FORMA, ha contravvenuto all'art. 34 del trattato CEE.

Le spese di causa dovranno quindi essere sopportate dal convenuto.