CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 28 GIUGNO 1972 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

La Haegeman, società a responsabilità limitata, ha sede in Bruxelles e si occupa di import-export nel ramo dei vini e dei liquori. Tra i generi trattati vi sono anche vini greci.

L'importazione di vini greci nei tre paesi del Benelux non è soggetta né a dazi doganali né a contingentamenti. La liberalizzazione di queste importazioni è anteriore all'Accordo di Atene del 9 luglio 1961, che ha istituito un'associazione tra la Comunità economica europea e la Grecia ed è stata mantenuta e confermata dal protocollo n. 14 allegato a detto Accordo che riguarda le esportazioni elleniche di vini e di uva fresca.

Il regolamento del Consiglio 28 aprile 1970, n. 816/70, relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo, ha istituito una tassa di conguaglio all' importazione dei vini provenienti dai paesi extracomunitari. L'aliquota della tassa varia in funzione del prezzo d'offerta franco frontiera. La finalità della tassa è quella di evitare che si effettuino importazioni a prezzi inferiori ai prezzi di riferimento stabiliti dalla Commissione.

Dal 1970, la Haegeman ha importato uniformandosi a tale disciplina, ed ha versato 4 420 000 franchi belgi a titolo d'imposta su 30 000 ettolitri di vino rosso proveniente dalla Grecia, acquistato con un contratto stipulato all'inizio del 1970.

In un primo tempo l'importatore non contestava l'esigibilità della tassa di conguaglio, limitandosi ad avanzare riserve presso l'amministrazione delle dogane belghe alle quali si chiedeva d'intervenire nei confronti delle autorità comunitarie.

Il 15 luglio 1971 l'importatore si rivolgeva direttamente alla Commissione con un reclamo in cui si affermava che la società era stata pregiudicata dall'illegittima applicazione della tassa di conguaglio ad importazioni effettuate in esecuzione di contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della disciplina comunitaria istituente la tassa. La Commissione era pregata di accordare una deroga in considerazione dell'eccezionalità del caso, in ogni modo la ricorrente avrebbe gradito una risposta immediata.

Protrattosi il silenzio della Commissione per due settimane, il 30 luglio l'importatore inviava un sollecito.

Il 9 agosto 1971, con lettera firmata dal direttore generale dell'agricoltura, la Commissione informava gli importatori che non vi era motivo di concedere la deroga, in quanto nell'ambito della nuova organizzazione del mercato dei vini istituita con il regolamento n. 816/70 del Consiglio e integrata da vari regolamenti d'applicazione, non era possibile concedere esenzioni nemmeno se le importazioni erano state effettuate in esecuzione di contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della legge. Il sistema della tassa di conguaglio non ammetteva alcuna eccezione per i paesi associati alla Comunità, come la Grecia.

Il 1° settembre, la società Haegeman presentava un nuovo reclamo, sostenendo questa volta che l'esonero dalla tassa doveva venir concesso a tutti gli importatori belgi e per qualsiasi importazione di vini greci. Si doveva perciò rimborsare quanto era stato fino ad allora indebitamente versato a titolo d'imposta e dovevano venir corrisposti agli importatori gli interessi relativi.

Con lettera 27 settembre, il direttore generale dell'agricoltura osservava che il nuovo reclamo non conteneva argomenti nuovi, quindi si limitava a confermare la risposta negativa del 9 agosto.

Il 28 settembre la Haegeman, ribadendo

1 — Traduzione dal francese.

il suo convincimento che la lettera del 1° settembre contenesse argomenti nuovi, reiterava la sua domanda di esonero e il 15 ottobre 1971 il direttore generale dell'agricoltura ribadiva il suo punto di vista, precisando che la tassa di conguaglio non costituiva una misura di salvaguardia, ma un elemento normale dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

Dopo questo scambio di lettere, la Haegeman promuoveva il ricorso di cui ci occupiamo, le cui conclusioni si possono distinguere in due gruppi.

— Anzitutto le conclusioni fondate sull'art. 173 del trattato di Roma, in virtù delle quali la Corte dovrebbe annullare la «decisione» della Commissione, contenuta nella lettera 15 ottobre 1971. Con queste conclusioni si chiede inoltre che, in virtù dell'art. 184 del trattato, vengano dichiarati inapplicabili alle importazioni di vini greci nel territorio dell'unione economica belgo-lussemburghese, i regolamenti con cui la Commissione ha determinato l'importo delle tasse di conguaglio ed in particolare i regolamenti nn. 1019/70 e 2320/70; la ricorrente chiede inoltre che venga disposto il rimborso delle imposte che essa ritiene di aver indebitamente versato.

— Poi vi sono le conclusioni miranti ad ottenere il risarcimento del danno definito eccezionale assertivamente subito dalla ricorrente per effetto del comportamento e della carenza della Commissione. L'importatore chiede che venga sancita la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Tali conclusioni si fondano sull'art. 215, 2° comma, del trattato di Roma.

Sezione I

Domanda d'annullamento e dichiarazione d'inapplicabilità

Alla prima serie di conclusioni la Commissione oppone varie eccezioni che esaminerò rapidamente.

Anzitutto la lettera 15 ottobre 1971 non avrebbe il contenuto di una decisione giurisdizionalmente impugnabile. Infatti il direttore generale agricoltura in questa lettera e nelle risposte precedenti si è limitato a rilevare che esiste una disciplina comunitaria adottata dal Consiglio (regolamento n. 816/70) o della Commissione (regolamenti d'applicazione dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo ed in particolare il regolamento n. 2770 che determina le tasse di conguaglio gravanti sull'importazione di vini provenienti dai paesi terzi). Questa disciplina non prevede alcun esonero per i vini greci.

Questo atteggiamento mi pare giustificato. È certo che la situazione in cui si è venuta a trovare la ricorrente, e che ha dato origine al reclamo, è conseguenza dell'applicazione di tali regolamenti. Potreste interpretare le conclusioni dell'importatore e attribuire loro il valore di una domanda di annullamento in quanto le disposizioni impugnate non contemplano esoneri dalla tassa di conguaglio a vantaggio degli importatori di vini greci, in ogni caso, sotto il profilo dell'art. 173, la domanda risulterebbe irricevibile.

Nella sentenza 42-71 dell'8 marzo 1972 (Nordgetreide contro Commissione) avete stabilito che la reiezione di un reclamo può venire impugnata giurisdizionalmente solo se il provvedimento esplicito che l'autorità non ha inteso adottare è di per sé impugnabile. L'atteggiamento assunto nella lettera del 15 ottobre 1971 dal direttore generale agricoltura, che agiva in nome della Commissione, si risolve in un rifiuto sostanziale, che va apprezzato alla luce della richiesta della Haegeman, destinataria della comunicazione. La richiesta dell'interessata mirava a far modificare un regolamento e più precisamente il regolamento n. 816/70 del Consiglio, il cui art. 9 istituisce il sistema di tasse di conguaglio. La ricorrente voleva che i vini greci venissero esonerati da detto regime oppure che il Consiglio — che in questo caso era l'organo comunitario competente — emanasse un nuovo provvedimento per disciplinare il caso specifico dei vini greci concedendo loro l'esenzione. Si consideri la richiesta sotto l'uno o sotto l'altro aspetto, si giunge

sempre alla conclusione che si vuol far modificare un regolamento vigente o si vuol far emanare un regolamento nuovo. Si chiedeva comunque l'emanazione di un atto regolamentare che avrebbe avuto riflessi sulla società Haegeman solo in veste di membro di un gruppo indeterminato d'importatori di vini greci, quindi come appartenente ad una categoria di persone considerata nel suo complesso, astrattamente, e non già come destinataria di un atto che la toccava direttamente ed individualmente. Dal momento che non sussistono i presupposti contemplati dall'art. 173, 2° comma che legittimano un singolo ad impugnare un atto comunitario, le conclusioni miranti all'annullamento sono irricevibili e vanno disattese.

Questo rilievo renderà superfluo l'esame di una seconda eccezione che la Commissione trae dalla tardività del ricorso.

La convenuta afferma che la lettera del 15 ottobre 1971 si limita a confermare la precedente del 27 settembre, che a sua volta ribadiva la risposta negativa del direttore generale agricoltura datata 9 agosto 1971.

Dal canto mio nutro qualche dubbio in merito, poiché dai reclami della Haegeman risulta che nella prima richiesta del 15 ottobre 1971 essa si limitava a sollecitare l'esenzione dalla tassa di conguaglio per un 'importazione singola eseguita per effetto di un contratto stipulato prima dell'entrata in vigore del regolamento contestato e solo nella lettera 1° settembre 1971 solleva il problema della legittimità generica della tassa rispetto a tutte le importazioni di vini greci nell'Unione belgo-lussemburghese e, di riflesso, dell' incompatibilità del regolamento n. 816/70 con le disposizioni dell'accordo di Atene. Solo il 15 ottobre il direttore generale agricoltura ha risposto in merito, con una lettera che non era soltanto di conferma. Penso però che sarà sufficiente accogliere la prima eccezione d'irricevibilità.

Prima di esaminare il problema della responsabilità, sarà opportuno esaminare le conclusioni tratte dall'art. 184, del trattato, ma che non mirano all'annullamento sia di quella che è definita la «decisione» del 15 ottobre 1971, sia delle disposizioni regolamentari litigiose, bensì hanno soltanto la finalità di ottenere la disapplicazione della disciplina alle importazioni di vini greci nell'unione economica belgo-lussemburghese.

Nella sentenza 14 dicembre 1962 (31 e 33/62, Milchwerke Wöhrmann e Alfons Lütticke, Racc. VIII, pag. 937), avete stabilito che l'art. 184 ha lo scopo di tutelare gli amministrati contro l'applicazione di un regolamento illegittimo, cioè non conforme al trattato, pur senza mettere in forse l'esistenza del regolamento stesso, non più impugnabile in virtù della scadenza del termine di cui all'art. 173. Però l'art. 184 non può conferire un mezzo d'impugnazione parallelo a quello contemplato dall'art. 173.

L'art. 184 consente di dichiarare inapplicabile un regolamento solo in via incidentale e nel corso di una controversia pendente dinanzi alla Corte e vertente su una disposizione diversa del trattato.

Nella fattispecie, la richiesta mirante a far dichiarare l'inapplicabilità è stata avanzata nell'ambito di un procedimento promosso dinanzi a voi. Sottolinea però che la lettera del direttore generale agricoltura, della quale si chiede l'annullamento in via principale, non ha carattere di decisione, giacché si limita a ricordare e a ribadire quale sia il diritto comunitario positivo emanante dal regolamento n. 816/70 e dalle norme adottate per la sua applicazione. Noterò di sfuggita che, anche se il direttore generale, agendo a nome della Commissione, avesse inteso emanare una decisione vera e propria in risposta al reclamo della ricorrente, non avrebbe comunque avuto la competenza per emanare un simile provvedimento, poiché — come vedremo — il fondamento giuridico della tassa di conguaglio è costituito dal regolamento del Consiglio e non dai regolamenti d'applicazione adottati dalla Commissione, che si è limitata a stabilire l'importo della tassa.

Comunque stiano le cose, mi pare che la Haegeman non sia legittimata ad eccepire l'inapplicabilità dei regolamenti di cui trattasi, sia emanati dal Consiglio che

dalla Commissione, se tale domanda non rientra nell'ambito di un'impugnazione per annullamento di una decisione vera e propria che la tocchi direttamente ed individualmente e che le arrechi pregiudizio.

Sezione II

Le domande di risarcimento

Le domande di risarcimento hanno caratteristiche diverse. La ricorrente afferma che la domanda di risarcimento del danno assertivamente subito va tenuta distinta dall'azione mirante ad ottenere la restituzione delle somme indebitamente pagate a titolo d'imposta. Pur senza fornire chiare indicazioni, la ricorrente sostiene espressamente che le spetta un risarcimento per il danno subito a causa delle «gravi perturbazioni» di cui ha sofferto la propria attività: diminuzione del rendimento, spese vive, lucro cessante per quanto riguarda i contratti non ancora eseguiti. Il danno complessivo viene stimato a 10 000 unità di conto. La domanda mira dunque a far sancire la responsabilità extracontrattuale della Comunità contemplata dall'art. 215, 2° comma, del trattato.

La vostra giurisprudenza più recente costituita dalla sentenza 2 dicembre 1971 (causa 5-71, Zuckerfabrik Schöppenstedt contro Consiglio delle Comunità europee — Racc. 1971, pag. 975) e dalla sentenza 13 giugno 1972 (causa 9 e 11-71, Compagnie d'Approvisionnement, de Transport et de Crédit et Grands Moulins de Paris) è orientata nel senso che l'azione di risarcimento di cui agli artt. 178 e 215 del trattato, è stata istituita come mezzo autonomo con una funzione specifica nell'ambito del sistema dei mezzi d'impugnazione ed il suo esercizio è soggetto a condizioni poste in funzione della finalità dell'azione. Il mezzo si differenzia dall'azione di annullamento in quanto non mira a far sopprimere determinati provvedimenti, ma a garantire il risarcimento di un danno arrecato da un'istituzione nell'esercizio delle proprie funzioni.

Avete quindi riconosciuto che la domanda può venire accolta se la responsabilità dell'organo è conseguenza dell'illegittimità presunta di un regolamento, mentre invece l'atto non può venire impugnato o non è più impugnabile per annullamento, sia perché l'interessato non è legittimato ad impugnarlo — come nella fattispecie — sia perché è scaduto il termine per chiedere in giudizio l'annullamento dell'atto.

Non è quindi possibile accogliere l'eccezione d'irricevibilità che la Commissione solleva contro la domanda di risarcimento della Haegeman ed è opportuno esaminare il merito della controversia alla luce delle conclusioni presentate dalla ricorrente.

A questo proposito si deve anzitutto sapere a quali condizioni era soggetta l'importazione di vino greco nel mercato comune anteriormente al 1° giugno 1970, data alla quale è entrato in vigore il regolamento del Consiglio n. 816/70, che costituisce la norma fondamentale in materia di organizzazione comune del mercato del vino; d'altro canto si devono ricordare le caratteristiche essenziali del regime istituito con lo stesso regolamento per le importazioni di vino proveniente dai paesi terzi onde stabilire se, per quel che riguarda la tassa di conguaglio istituita dal regolamento, questo regime sia o meno compatibile con quanto sancisce l'accordo di Atene, che istituisce un'associazione tra la Comunità e la Grecia.

Nel periodo precedente il 1° giugno 1970, il mercato del vino era stato disciplinato soltanto dal regolamento del Consiglio n. 24/62, il quale, a detta degli stessi autori, costituiva soltanto l'inizio di una politica comune degli Stati membri mirante a risolvere i problemi vitivinicoli. Il regolamento non istituiva una vera organizzazione di mercato, sia sul piano interno che per gli scambi coi paesi terzi. In realtà il regolamento n. 24 era un atto preparatorio con cui si cercava di accertare esattamente il potenziale produttivo degli Stati membri e di recensire periodicamente i quantitativi di vini e di mosti disponibili, onde porre le basi di una fu-

tura organizzazione mirante a stabilizzare i prezzi adattando le risorse alle esigenze. Perciò il regolamento contemplava l'istituzione di un catasto viticolo, l'obbligo di dichiarare periodicamente i quantitativi di prodotto raccolto e le disponibilità, nonché di elaborare previsioni annuali onde determinare l'entità delle risorse e valutare le esigenze della Comunità.

Questo regime provvisorio non abbatteva le barriere tra i diversi mercati viticoli interni e nemmeno disciplinava i problemi connessi con gli scambi con i paesi terzi.

D'altro canto il Consiglio, con una decisione del 4 aprile 1962, aveva intrapreso la liberalizzazione degli scambi tra Stati membri obbligando la Francia, l'Italia e la Germania ad importare determinati contingenti di vini originari di altri paesi membri. Nei paesi del Benelux a quell' epoca le importazioni erano già liberalizzate. In questo sistema, che mal si può definire comunitario, va inquadrato il regime specifico che per i vini di origine greca si fonda sull'accordo di Atene e più precisamente sul protocollo n. 14 allegato a detto accordo.

Nel Benelux i vini greci andavano esenti da ogni dazio doganale all'importazione e da ogni contingentamento.

Al contrario la Germania, l'Italia e la Francia erano vincolate dal protocollo a stabilire a favore della Grecia alcuni contingenti tariffari sia in esenzione di dazio, sia soggetti a dazio talvolta inferiore e talvolta pari a quello della tariffa doganale comune, ad eccezione del tipo moscato di Samos, considerato vino di qualità, che doveva venir importato in Francia in regime di franchigia.

In seguito sono stati presi provvedimenti nell'ambito del protocollo per facilitare ulteriormente l'importazione in Francia di alcuni tipi di vini greci.

Per quanto riguarda il Benelux, il protocollo n. 14 si è limitato a confermare il regime di liberalizzazione assoluta già vigente per l'importazione dei vini greci.

Il regolamento n. 816/70, che contiene le «disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinivolo» rappresenta in effetti la disciplina fondamentale di questa organizzazione e doveva mutare radicalmente questo regime.

Il regolamento, senza necessità di espresse disposizioni, implica che i vini importati dai paesi terzi siano soggetti ai dazi della tariffa doganale comune, principio che si desume chiaramente dall'art. 23 del trattato di Roma. Inoltre, nel 1° comma dell'art. 9, il suddetto regolamento stabilisce che gli scambi coi paesi terzi s'imperniano sulla fissazione annuale d'un prezzo di riferimento per il vino rosso e di un prezzo di riferimento per il vino bianco; tali prezzi sono espressi in unità di conto per ettolitro o grado/ettolitro e fissati in base al prezzo d'orientamento dei tipi di vini da tavola rossi e bianchi più rappresentativi, della produzione comunitaria.

D'altro canto il n. 3 dello stesso art. 9 recita: «Se il prezzo d'offerta franco frontiera di un vino, maggiorato dei dazi doganali, è inferiore al prezzo di riferimento concernente tale vino, viene riscossa sulle importazioni di detto vino e dei vini assimilati una tassa di compensazione pari alla differenza tra il prezzo di riferimento e il prezzo d'offerta franco frontiera maggiorato dei dazi doganali».

Per quanto riguarda il regime tariffario, se il nuovo regolamento non ha quindi modificato le condizioni d'importazione dei vini greci nei paesi del mercato comune ed in particolare non ha modificato la loro entrata in franchigia nei paesi del Benelux, l'applicazione della tassa di conguaglio, che il regolamento n. 816/70 non ha soppresso nei confronti dei vini greci, costituisce un elemento nuovo. Nelle sue memorie, la Commissione ha illustrato come viene calcolata questa tassa e in udienza ha fornito ulteriori chiarimenti tramite il suo rappresentante. Per ogni vino soggetto al sistema di prezzi di referimento, la Commissione stabilisce regolarmente un prezzo d'offerta franco frontiera tenendo conto delle offerte effettivamente pervenute dai vari paesi esportatori, tra i quali la Grecia. Tale prezzo d'offerta è aumentato dell' importo dei dazi stabiliti dalla tariffa

doganale comune. Se la somma di questi due elementi è almeno pari al prezzo di riferimento, cioè se il vino importato ha un prezzo abbastanza alto per garantire che l'importazione non pregiudichi la produzione comunitaria, non si può riscuotere alcuna tassa; se invece il prezzo d'offerta aumentato dei dazi doganali è inferiore al prezzo di riferimento, si applica una tassa di conguaglio pari alla differenza dei due valori.

Secondo questo criterio, ogni vino importato da un qualsiasi paese terzo, con il quale la Comunità non ha pattuito l'importazione a dazio preferenziale, sarà soggetto ai dazi della tariffa doganale comune senza alcuna riduzione e, eventualmente, ad una tassa di conguaglio, cosicché il vino non possa in nessun caso essere messo in vendita ad un prezzo inferiore al prezzo di riferimento.

Per contro, l'importazione di vini dalla Grecia avverrà, a seconda degli Stati membri, e conformemente alle disposizioni del protocollo n. 14, sia in esenzione totale dai dazi doganali, come nel Benelux, sia applicando dazi inferiori a quelli della tariffa doganale comune ai quantitativi importati nell'ambito dei contingenti concessi. Questa prassi sarà seguita in Francia, in Italia e in Germania. Per contro a questi vini si applicherà la tassa di conguaglio se il loro prezzo di offerta risulterà ancora inferiore al prezzo di riferimento nonostante il sovrapprezzo, anche fittizio, rappresentato dagli oneri doganali previsti dalla tariffa comune.

Non è il caso di riesumare l'esempio cifrato prodotto in giudizio dal rappresentante della Commissione; queste spiegazioni sono di per sé sufficienti a far luce sulle due questioni principali della controversia che si possono riassumere come segue:

1. Le disposizioni dell'accordo di Atene — sia quelle contenute nell'art. 43 che quelle dei protocolli nn. 12 e 14 — erano tali da impedire alle autorità comunitarie di applicare ai vini provenienti dalla Grecia la tassa di conguaglio istituita per impedire che i vini, importati nel territorio comunitario grazie ad un regime tariffario preferenziale, non fossero messi in commercio a prezzi inferiori ai prezzi di riferimento e facessero una pericolosa e nociva concorrenza ai vini di produzione comunitaria?
2. La tassa di conguaglio istituita dal regolamento n. 816/70 ha carattere di prelievo ai sensi del protocollo n. 12 oppure deve essere considerata come tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale?

Come vede i problemi la ricorrente?

Pur se l'esame si limita alla domanda di risarcimento, penso che si debbano esaminare tutti i mezzi invocati dalla ricorrente, anche a sostegno delle conclusioni miranti a far sancire l'inapplicabilità dei regolamenti comunitari, poiché la Haegeman ritiene che la responsabilità della Comunità nella fattispecie sia implicita proprio in quanto l'adozione dei regolamenti litigiosi, l'istituzione di una tassa di conguaglio e la determinazione dell'aliquota e dell'imponibile, senza esonerare le importazioni dei vini greci, costituirebbe un eccesso di potere da parte degli organi comunitari ed una violazione dei principi sanciti nell'accordo di Atene e nei protocolli allegati.

In primo luogo la ricorrente afferma che tale accordo ha dato vita ad un'unione doganale tra la Comunità e la Grecia, che desiderano sopprimere ogni ostacolo alla libera circolazione delle merci, di conseguenza una tassa di conguaglio, in determinate circostanze, può venir istituita solo in virtù dell'art. 43 dell'accordo. Data per scontata la sussistenza dei presupposti necessari, il 2° comma dell'art. 43 prescrive inoltre che l'istituzione della tassa di conguaglio è riservata al consiglio d'associazione, organo composto dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, del Consiglio e della Commissione della Comunità, da un lato, e dai rappresentanti del governo ellenico dall'altro lato. L'ente dispone di determinate facoltà di decisione e si pronuncia all'unanimità.

La Haegeman afferma inoltre che, se nella fattispecie non sussistevano i presupposti di cui all'art. 43, e quindi non si

poteva far appello a questa norma, la competenza generale demandata alla Comunità non si estende fino ad attribuirle la facoltà di assoggettare le importazioni di vini greci ad una tassa di conguaglio che paralizza il regime preferenziale garantito dal n. 2 del protocollo n. 14. La norma stabilisce infatti che: «Il Regno del Belgio, il Granducato del Lussemburgo e il Regno dei Paesi Bassi applicano alle importazioni provenienti dalla Grecia il regime imposto alle importazioni in provenienza dalla Germania, dalla Francia e dall'Italia».

Secondo la ricorrente, l'importazione di vini greci nei paesi del Benelux non poteva essere soggetta né a dazi doganali, né a tasse di conguaglio, poiché negli stessi paesi non viene applicata alcuna tassa di questo tipo alle importazioni di vini provenienti dagli altri Stati membri.

Questi sono gli argomenti sui quali la ricorrente fonda la censura secondo cui gli organi comunitari sono venuti meno agli obblighi loro derivanti dall'accordo d'associazione.

Prima di pronunciarsi sul merito di questo argomento, è opportuno ricordare l'impostazione generale dell'accordo di Atene, specie per quanto riguarda i prodotti agricoli. L'accordo crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Grecia e rientra quindi nella sfera d'applicazione dell'art. 238 del trattato di Roma, che autorizza la Comunità a stipulare accordi d'associazione, ad esempio con uno Stato terzo, associazione caratterizzata da obblighi e diritti reciproci, da azioni comuni e da procedimenti speciali.

L'art. 238, però, né definsce l'associazione, né precisa quale possa essere il contenuto di un accordo d'associazione. L'accordo può quindi mirare ad una cooperazione istituzionale molto stretta tra Comunità e paese associato, pur senza giungere alla adesione pura e semplice del paese firmatario. Per contro, un accordo di questo tipo può anche limitarsi alla concessione di vantaggi non discriminatori o all'istituzione di una zona di libero scambio oppure all'unione doganale od infine all'istituzione di un vero e proprio regime preferenziale.

Nel caso della Grecia si è preferita la formula dell'unione doganale poiché in quel momento la soluzione è apparsa la più idonea, sia in considerazione della situazione dell'economia ellenica e delle sue prospettive di sviluppo, sia degli scopi che la Comunità e gli Stati membri intendevano raggiungere nell'ambito di questa associazione.

Per i prodotti industriali la Grecia può fruire delle stesse tariffe e degli stessi contingenti in vigore tra i sei paesi membri, almeno dal momento in cui l'unione doganale sarà stata completata tra questi Stati stessi (protocollo n. 6, n. 3), mentre alla Grecia sono stati concessi lunghi periodi di transizione (12 e 22 anni) per tutelare la propria industria.

Per contro, l'art. 33 dell'accordo rispecchia l'impossibilità di aprire le frontiere ai prodotti agricoli senza una previa armonizzazione tra la politica agricola comunitaria e la politica agricola greca, onde garantire la reciprocità nelle condizioni di smercio dei prodotti agricoli su entrambi i mercati.

Questa armonizzazione dipendeva però sia dallo sviluppo della politica agricola comunitaria, che nel 1961 era ancora allo stato latente, sia dai negoziati che si sarebbero svolti tra Grecia e Comunità per concordarne i particolari. Nel frattempo le parti si sono limitate a consolidare la situazione tariffaria e il sistema di contingenti vigente all'entrata in vigore dell'accordo (art. 34, n. 2). Tuttavia, per alcuni prodotti agricoli, come il tabacco, l'uva passita, gli ortofrutticoli e i vini, che costituiscono una voce importantissima nelle esportazioni tradizionali greche, la Comunità si è impegnata ad applicare in linea di massima le tariffe e i contingenti vigenti tra i sei paesi, prescindendo dalla considerazione che erano in cantiere i regolamenti agricoli comunitari, infine, mentre si prevedeva un'accelerazione dell'unione doganale per il tabacco (protocollo n. 15) e per l'uva passita (protocollo n. 17), per le esportazioni di vini greci sono stati fis-

sati tariffe e contingenti speciali elencati nel protocollo n. 14.

Da queste norme si devono trarre due conclusioni:

— La prima è che l'accordo di Atene ha soltanto un contenuto istituzionale ristretto; il tipo d'associazione che ne scaturisce non solo è intrinsecamente diverso dall'adesione, ma in pratica se ne discosta alquanto, pur se nell' intenzione dei negoziatori — come risulta da alcune espressioni dell'accordo — l'adesione della Grecia è considerata come finalità futura, beninteso a condizione che la situazione politica ed economica consentano di giungere a tale risultato.
In sostanza nessuno può negare che la Grecia, sotto il profilo della politica agricola comune, è rimasta uno Stato terzo e nei suoi confronti quindi si applica la disciplina cui sono soggetti gli Stati terzi, a meno che norme precise ed imperative dell'accordo e dei suoi allegati, le concedano di fruire di un regime particolare in determinati casi.

— La seconda scaturisce dal fatto che lo scopo essenziale dell'accordo di Atene consiste nella realizzazione di un' *unione doganale* tra la Comunità e la Grecia, tale finalità però lascia impregiudicati i termini stabiliti nell'accordo per la realizzazione dell'unione e i vantaggi specifici garantiti, solo per quanto riguarda tariffe e contingenti, nei confronti delle esportazioni elleniche di determinati prodotti agricoli, nell'attesa che vengano armonizzate le politiche agricole delle parti contraenti.

Tuttavia è indiscusso che nel frattempo, finché non sarà noto il risultato delle trattative che si stanno svolgendo nell' ambito del consiglio d'associazione (artt. 33 e 35 dell'accordo) la Comunità non ha assunto alcun impegno relativo all' impostazione della propria politica agricola, che non era ancora definita al momento della stipulazione dell'accordo. In questo settore la Comunità non ha rinunciato ad alcuna delle proprie prerogative, in parole povere non si è vincolata.

Nell'ambito di questa politica agricola gli organi comunitari adottano talvolta decisioni che possono ostacolare alcune delle importazioni elleniche, ma stipulando l'accordo di Atene la Comunità si è soltanto autoimposta l'osservanza di una specie di impegno generale (e per di più non sanzionato) di «tener conto degli interessi della Grecia».

Queste considerazioni mi paiono essenziali per valutare nella sostanza il mezzo che la ricorrente trae da una presunta violazione del n. 2 del protocollo n. 14.

Dal tenore generale dell'accordo si può aver buone ragioni di presumere che il protocollo riguardi soltanto il sistema di tariffe e di contingenti applicabile all'importazione dei vini greci nei paesi del mercato comune. La società Haegeman afferma che il termine «regime», che compare al n. 2 del protocollo relativo a queste importazioni nei paesi del Benelux, avrebbe un senso molto ampio e comprenderebbe anche la nozione di tassa di conguaglio, vale a dire di prelievo; mentre invece il rappresentante della Commissione ha opposto a questa teoria un argomento tratto dal tenore della norma e destinato a corroborare un'interpretazione più ristretta.

Il protocollo definisce le condizioni alle quali possono venire importati vini greci in ognuno dei sei Stati membri della Comunità e non sul mercato comune, considerato come un tutto unico. La ragione è evidente: a quel tempo, i mercati vitivinicoli degli Stati membri erano ancora isolati ed erano ancora sconosciute la politica e l'organizzazione comune del mercato. Questa considerazione è già stata esposta nel corso dell'illustrazione del sistema esistente prima che entrasse in vigore il regolamento n. 816/70.

Il n. 12 del protocollo, riguardante le importazioni di vini greci nei paesi del Benelux, s'inquadra in una disciplina che, per quanto riguarda le importazioni di detti vini sia in Germania che in Francia ed in Italia, si riferisce unicamente a problemi concernenti tariffe e contingenti. Si può immaginare che per il Benelux i re-

dattori del protocollo abbiano inteso attribuire al termine «regime», senza specificarlo con la precisione e la chiarezza necessarie, un senso più ampio di quello del regime doganale e abbiano voluto farvi rientrare le eventuali incidenze di un'organizzazione comune del mercato vitivinicolo che allora esisteva forse solo sulla carta?

Aggiungerò che se per la Germania, la Francia e l'Italia era inevitabile favorire le esportazioni di vino greco impegnandosi nel protocollo a concedere contingenti tariffari che, in certi casi, erano soggetti a dazi doganali inferiori a quelli previsti dalla tariffa doganale comune, i paesi del Benelux ignoravano questo problema in quanto già prima della stipulazione dell'accordo, su questi mercati i vini greci erano importati in franchigia di dazi e di contingenti, come d'altro canto, i vini francesi, tedeschi e italiani. Si trattava quindi di conservare lo status quo ed è naturale che i redattori del protocollo abbiano espresso questo principio prescrivendo che i vini greci dovevano venire importati in Belgio, in Lussemburgo e nei Paesi Bassi alle stesse condizioni alle quali venivano importati i vini degli altri Stati membri.

Il protocollo n. 12, che esprime concretamente l'idea che la Comunità si è riservata la facoltà di determinare la propria politica agricola comune, stabilisce che «il sistema dei prelievi previsto nel quadro della politica agricola comune costituisce un provvedimento di natura particolare a quest'ultima, che non potrà essere considerato come tassa d'effetto equivalente ai dazi doganali ai sensi degli artt. 12 e 37 dell'accordo di associazione, qualora venga applicato da una delle due parti».

Ritengo sia inutile accertare se debba prevalere il protocollo n. 12 o il protocollo n. 14; è inutile stabilire se il protocollo n. 14, relativo alle importazioni di vini, abbia la preminenza sulle disposizioni più generiche del protocollo n. 12, che riguarda la politica agricola comune nel suo insieme.

Le due norme riguardano settori del tutto diversi:

— La prima si riferisce ai prelievi vigenti nell'organizzazione dei mercati agricoli; riguarda la politica dei prezzi che può venir seguita dalla Comunità e che in effetti verrà seguita alcuni anni dopo la stipulazione dell'accordo di Atene. A seconda dei mercati e dei tipi d'organizzazione, si tratta dei prezzi d'entrata, dei prezzi franco frontiera e dei prezzi di riferimento, con il loro indispensabile corollario negli scambi coi paesi terzi, cioè i prelievi, oppure, come vedremo, le tasse di conguaglio nel caso in cui con questo termine si definisca lo strumento di regolarizzazione dei prezzi nel mercato comune, mezzo che si deve assimilare ai prelievi.

— Il secondo protocollo è del tutto estraneo a queste nozioni: esso istituisce un determinato regime doganale che, per le importazioni di vini greci nei paesi del Benelux, non prevede né dazi, né restrizioni quantitative.

Non esito quindi a suggerirvi di disattendere la tesi della ricorrente sull'interpretazione dei protocolli 12 e 14.

Tuttavia bisogna ancora stabilire se, in considerazione della natura e dello scopo della tassa di conguaglio istituita dall'art. 9, n. 3, del regolamento 816/70, quest' onere possa equipararsi ad un prelievo ai sensi del protocollo n. 12.

La terminologia in merito mi pare abbia poca importanza: nel momento in cui la norma è stata elaborata, la Comunità non aveva ancora una politica agricola comune e, pur se esistevano già progetti in cantiere e se si era già prospettato il sistema di prelievi come uno degli elementi fondamentali dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, — per parafrasare la formula usata nella sentenza 13 dicembre 1967 (causa 17-67, Neumann, Racc. 1967, pag. 537) — nulla escludeva che in un'organizzazione di mercato si ricorresse al termine «tassa di conguaglio» per definire un «onere regolatore legato ad una politica comune dei prezzi». Infatti avete usato quest'altra formula per definire la natura del prelievo nella stessa sentenza, aggiungendo un

chiarimento che nella fattispecie acquista particolare valore: «Indipendentemente dalle analogie che può presentare con un'imposta o con un dazio doganale». Avete inoltre chiaramente precisato, sempre nella stessa sentenza, lo scopo del prelievo affermando che esso «ha una funzione regolatrice del mercato, non sul piano nazionale, ma sul piano dell'organizzazione comune; viene definito facendo riferimento ad un livello di prezzo determinato in funzione degli scopi del mercato comune; ha un'aliquota variabile e può mutare in relazione all'andamento della congiuntura».

Indubbiamente, non esiste giurisprudenza sulla natura giuridica della tassa di conguaglio contemplata dall'art. 9, n. 3, del regolamento 816/70 e nemmeno esiste giurisprudenza sulle altre tasse di conguaglio. Nella causa 5-67 (Beus), pronunciandovi su una domanda pregiudiziale riguardante la validità del regolamento n. 144/65 della Commissione che istituisce una tassa di conguaglio sull'importazione di uva proveniente dalla Bulgaria e dalla Romania, non vi siete pronunciati sulla natura della tassa di cui trattasi.

Se si tenta di definire lo scopo della tassa di conguaglio contemplata dal regolamento n. 816/70, non si può essere portati a considerarla perfettamente equiparabile ad un prelievo?

— Essa è innegabilmente vincolata alla politica comune dei prezzi nel settore vitivinicolo, poiché tende per l'appunto a compensare la differenza tra il prezzo d'offerta franco frontiera dei vini importati sul territorio della Comunità ed il prezzo di riferimento, stabilito dalla Commissione per il complesso del mercato comune, in base ai prezzi orientativi dei tipi di vino più rappresentativi della produzione comunitaria.

— Essa si definisce quindi in relazione al livello dei prezzi stabilito in funzione delle finalità del mercato comune, cioè in base al livello destinato a garantire un equilibrio tra produzione e consumo comunitari, livello che comunque offra un reddito sufficientemente remunerativo ai produttori.

— Essa costituisce un elemento specifico ed idoneo di stabilizzazione del mercato comunitario del vino e mira ad evitare le perturbazioni provocate da offerte a prezzi eccezionalmente bassi fatte sul mercato mondiale.

— L'aliquota è mobile, può variare in funzione dell'andamento della congiuntura poiché, ricordo, il criterio di calcolo tiene conto dei prezzi d'offerta franco frontiera periodicamente stabiliti dalla Commissione in base alle offerte effettivamente pervenute dai paesi esportatori.

— La base imponibile della tassa consiste della somma dei dazi doganali e del prezzo franco frontiera, il che rappresenta per me un ulteriore elemento che la differenzia dai dazi contemplati dalla tariffa doganale comune, che sono stabiliti per ettolitro, in base alla gradazione alcoolica del vino; essi sono uno strumento di protezione e non di regolazione dei prezzi. La tassa di conguaglio, invece ha carattere di onere regolatore in quanto tende a far coincidere il prezzo di vendita sul territorio del mercato comune col prezzo di riferimento o almeno ad evitare vendite a prezzi inferiori.

Inoltre, né il regolamento 816/70, né i regolamenti d'applicazione hanno pregiudicato il regime d'importazione in franchigia dei vini greci nei paesi del Benelux. Vi sovverrete, in base a quanto è stato detto in udienza, che l'integrazione — fittizia nella fattispecie — dei dazi della tariffa doganale comune nel calcolo della tassa non lede affatto gli importatori di vini greci, il cui prezzo reale rimane sostanzialmente inferiore a quello dei vini della stessa qualità provenienti da qualsiasi paese terzo, facendo tuttavia astrazione dalla facoltà di esenzione dalla tassa di conguaglio prevista dall'art. 9, n. 4, del regolamento 816/70, argomento su cui tornerò.

Penso dunque che sotto il profilo del protocollo n. 12, allegato all'accordo di

Atene, la tassa di conguaglio vada considerata equivalente ad un prelievo e ne concludo che le autorità comunitarie non hanno violato questo accordo applicando la tassa alle importazioni di vini greci.
Se condividete il mio punto di vista, disattenderete pure il mezzo tratto dall'art. 43 dell'accordo di Atene. Tale disposizione ha contemplato la facoltà di applicare una tassa di conguaglio all'entrata «quando un prodotto è disciplinato da un'organizzazione di mercato o da qualsiasi regolamentazione interna di effetto equivalente, ovvero subisce direttamente o indirettamente gli effetti di una simile organizzazione esistente per altri prodotti, e quando la differenza dei prezzi delle materie prime utilizzate che ne risulta causa pregiudizio sul mercato di uno o più Stati membri o della Comunità da un lato o su quello della Grecia dall'altro».
Nella fattispecie non mi pare anzitutto che i presupposti richiesti da questo articolo per applicare una tassa di conguaglio sussistano, almeno nel senso affermato dalla ricorrente. Ci si potrebbe forse domandare se l'organizzazione comunitaria del mercato del vino nei sei paesi potrebbe giustificare un intervento delle autorità elleniche per chiedere al consiglio di associazione di assoggettare ad una tassa analoga *l'importazione in Grecia* dei vini prodotti nei sei Stati del mercato comune; per contro, in mancanza di ogni indicazione, per non dire di qualsiasi dato positivo sull'esistenza di una disciplina interna greca di effetto equivalente ad un'organizzazione del mercato del vino, è difficile pensare che le autorità comunitarie avrebbero potuto dal canto loro far ricorso all'art. 43.
Analogamente, se ammettete che la competenza generale e la libertà d'azione che la Comunità si è riservata nell'organizzazione dei mercati agricoli, specie grazie al protocollo n. 12, autorizza gli organi comunitari ad istituire una tassa di conguaglio senza violare l'accordo di Atene, onde evitare che venissero importati vini a prezzi inferiori ai prezzi di riferimento, ne trarrete la logica conseguenza che il ricorso al procedimento di cui all'art. 43 non aveva alcun senso, comunque il Consiglio non vi era vincolato e quindi il mezzo tratto da questo elemento è inefficace.
Vediamo gli ultimi due mezzi: la Haegeman sostiene di essere stata tratta in inganno dal fatto che la Commissione non si sarebbe conformata alla risoluzione del 6 febbraio 1970, con cui il Consiglio aveva manifestato l'intenzione di prevedere, nel regolamento organico sull'organizzazione del mercato vitivinicolo, un regime particolare applicabile ai vini provenienti dagli Stati associati alla Comunità. Né il regolamento 816/70, né i regolamenti successivi definiscono questo regime. Ho già esposto quanto penso circa questo mezzo, concludendo che il Consiglio, e non la Commissione, aveva facoltà di istituire la tassa di conguaglio senza concedere esenzioni a favore dei vini greci. La ricorrente aggiunge che, prevedendo di poter fruire di un regime speciale per i paesi associati, quindi per la Grecia, regime che avrebbe logicamente dovuto stabilire un'esenzione dalla tassa, è stata sorpresa dall'applicazione del regolamento 816/70 e costretta ad accollarsi l'onere della tassa di conguaglio e ha dovuto dar esecuzione ai contratti già stipulati, senza poter incorporare l'onere imprevisto nei prezzi già convenuti.
Sorge quindi il problema del se la ricorrente possa pretendere di fruire del regime d'importazione vigente in precedenza relativamente a contratti stipulati prima dell'entrata in vigore del nuovo regime. La risposta è negativa, perché stiamo discutendo di regolamenti e il Consiglio poteva tener conto degli interessi degli importatori, stabilendo che la tassa doveva colpire solo i contratti stipulati ex nunc, però questa facoltà non andava confusa con un obbligo. Questa è la semplice conseguenza del principio che, nei confronti di atti regolamentari d'indole generale, i singoli non possono appellarsi ai diritti quesiti onde mantenere immutata la loro posizione giuridica.
La ricorrente accusa inoltre la Commissione di aver rotto l'equilibrio tra i paesi

che godevano di un regime preferenziale, esonerando *dalla tassa di conguaglio* le importazioni di vino dall'Algeria, dalla Turchia, dal Marocco e dalla Tunisia, mentre invece ha autorizzato la Germania, la Francia e l'Italia a tutelarsi contro il pericolo dell'importazione dei vini greci sdoganati nel Benelux.

Alla censura risponderò che:

— È vero che i vini importati dall'Africa del Nord e dalla Turchia sono stati esonerati dalla tassa di conguaglio, ma l'esenzione è stata concessa in virtù del n. 3 dell'art. 9 del regolamento 816/70 che recita: «Tuttavia la tassa di compensazione non è riscossa nei confronti dei paesi terzi che siano disposti a garantire, e siano in grado di farlo, che il prezzo praticato all' importazione dei prodotti originari e in provenienza dal proprio territorio non sarà inferiore al prezzo di riferimento diminuito dei dazi doganali e che verrà evitata ogni deviazione di traffico».

I governi degli Stati in questione si sono dichiarati disposti a fornire questa garanzia per l'esportazione di determinati vini verso la Comunità; la Commissione si è accertata, dal canto suo, che la garanzia si fondasse su elementi seri:

— le esportazioni in questione dovevano avvenire solo in base a contratti scritti sotto il controllo degli enti ufficiali per la vendita del vino, che agiscono secondo le direttive dei governi interessati;

— queste esportazioni sono autorizzate solo se il prezzo franco frontiera della Comunità non è inferiore al prezzo di riferimento al netto dei dazi doganali;

— i governi si sono impegnati a vegliare affinché sia evitata ogni deviazione di traffico.

Indubbiamente i vini greci avrebbero potuto e potrebbero, in queste condizioni, fruire dell'esenzione; ma sarebbe anche necessario che il governo ellenico fornisse alla Comunità le necessarie garanzie, garanzie che però non pare siano state fornite. Non ravviso quindi né rottura dell'equilibrio, né discriminazione.

Per questi stessi motivi, la Commissione ha dovuto autorizzare la Germania, la Francia e l'Italia a tutelarsi contro le importazioni indirette di vini greci sdoganati nel Benelux. Tenuto conto delle disposizioni del protocollo n. 14, che prevedeva due sistemi d'importazione diversi, cioè per il Benelux la franchigia doganale e l'abolizione di ogni contingentamento; per gli altri tre Stati membri — tenuti soltanto ad aprire determinati contingenti — era necessario e conforme alle disposizioni di questo protocollo autorizzare Germania, Francia e Italia a premunirsi contro gli sviamenti del traffico di vini greci istituendo misure di salvaguardia contro le importazioni indirette via Benelux, ove il vino entrava in franchigia.

In conclusione nessuno dei mezzi invocati mi pare fondato, giacché la ricorrente non ha dimostrato l'illiceità della percezione della tassa di conguaglio sui vini greci, la domanda di risarcimento va respinta senza necessità di esaminare la sussistenza dell'asserito pregiudizio e nemmeno la sua indole d'immediatezza e di concretezza.

Propongo

— che sia respinto il ricorso 96-71;

— e la società Haegeman sia condannata alle spese.